

ДЕКОНСТРУИРАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ЈАВЕН ИНТЕРЕС ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

(ЗЛО)УПОТРЕБА ВО ИМЕ НА ГРАЃАНИТЕ

ПОЈДОВЕН ИЗВЕШТАЈ

res publica

Деконструирање на концептот на јавен интерес
во Република Македонија

(ЗЛО)УПОТРЕБА ВО ИМЕ НА ГРАЃАНИТЕ

ДЕКОНСТРУИРАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ЈАВЕН ИНТЕРЕС ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:
(ЗЛО)УПОТРЕБА ВО ИМЕ НА ГРАЃАНИТЕ

Издавачи: Институт за комуникациски студии
Висока школа за новинарство и за односи со јавноста
Јурij Гагарин 17/1-1, Скопје, Македонија
www.iks.edu.mk
www.vs.edu.mk

За издавачите: Жанета Трајкоска

Автори: Драган Гоцевски, Фросина Илиевска
Уредници: Жанета Трајкоска, Бојан Георгиевски
Дизајн: Љубен Димановски

Печати: Винсент Графика - Скопје
Тираж: 100

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската амбасада во Скопје, во рамките на проектот „Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија.“

Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада во Скопје.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија:
(зло)употреба во име на граѓаните.
– Скопје: Институт за комуникациски студии, 2015. – 70 стр.: граф. приказ;

ISBN 608-65406-5-9
978-608-65406-5-4

Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија: (ЗЛО)УПОТРЕБА ВО ИМЕ НА ГРАЃАНИТЕ

Содржина

Предговор 7

Вовед 9

1 Дефиниција и обем на јавниот интерес 11

2 Јавниот интерес во меѓународното право и меѓународните организации 17

3 Кој го дефинира, штити, промовира и одржува јавниот интерес 23
3.1 Влада 23
3.2 Јавна администрација 25
3.3 Медиуми 30
3.4 Граѓанско општество 40

4 Јавен интерес во македонското право 45

5 Заклучоци 55

Библиографија 59

Белешка за издавачот 63

За проектот 65

Белешка за авторите 67

Предговор

Македонија се соочува со една од најголемите политички кризи во последните дваесет и четири години и токму поради ова, никогаш не било поважно да се зборува за јавниот интерес и да се деконструира неговото вистинското значење. Јавниот интерес има повеќе толкувања, но најчесто, под јавен интерес се подразбираат прашања или политики кои влијаат на мнозинството од луѓето во едно општество. Сепак, на терминот *јавен интерес* му недостига цврста, општоприфатена дефиниција. Недостатокот на унифицираност во разбирањето на јавниот интерес отвора можност за негова злоупотреба, најчесто од политичките елити кои редовно своите одлуки и политики ги оправдуваат тврдејќи дека тие се во интерес на јавноста без да образложат како.

Оттаму, Институтот за комуникациски студии (ИКС) започна да го спроведува проектот „**Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија**“. Целта на проектот е да ја подигне свеста на граѓаните за важноста на јавниот интерес и да ги вклучи медиумските професионалци и граѓанските организации во неговото штитење. Проектот понатаму има цел да ги зајакне професионалните медиумски норми и стандарди преку воведување на концептот на новинарство од јавен интерес во Македонија. Дел од активностите ќе бидат насочени и кон создавање мрежа на професионалци и експерти од различни области кои ќе анализираат актуелни прашања во Македонија, влијаејќи на овој начин врз процесот на креирање на јавни политики.

Појдовниот извештај **„Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија: (зло)употреба во име на граѓаните“** овозможува сеопфатен преглед на тоа што претставува јавен интерес, како тој е употребуван во различни правни и етички контексти, ги утврдува главните чинители кои што го штитат јавниот интерес во општеството и ги идентификува најдобрите практики во областа. Извештајот има цел да поттикне дебата помеѓу медиумите, невладините организации, јавната администрација и поширокаата јавност за нивната одговорност во штитењето на јавниот интерес. Извештајот утврдува работна дефиниција на терминот јавен интерес, и нуди препораки за идни практики во оваа област во Република Македонија.

Проектот „**Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија**“ е поддржан од Британската Амбасада во Скопје.

Овој, и другите извештаи кои ќе бидат изработени во текот на проектот ќе бидат достапни на веб страната www.respublica.edu.mk - иницијативата за дигитално граѓанство *Res Publica*.

Вовед

За што, зошто и за кого

Честа реторика во речиси секој современ дискурс, на секоја тема, од одржувањето на чиста животна средина, безбедноста на нашите деца, човекови права и слобода на говор, е „треба да го заштитиме јавниот интерес“. Јавниот интерес е формулација која наоѓа место во сите форми на јавен дискурс уште од крајот на Втората светска војна (класичните автори нудат неколку филозофски пристапи за заштита и унапредување на она што во античко време било познато како доброто на заедницата, односно доброто на градот/државата). Академиците го користат во своите училници, го користат во статии, политичарите го користат за да ги оправдаат своите одлуки и политики, медиумите го користат за да дискредитираат политичари (и/или да поддржат). Всушност, 98% од целокупното национално законодавство ја содржи формулацијата, меѓутоа никој не обезбедува концизна дефиниција за тоа што е јавен интерес или колку широк е неговиот опсег. Толку многу е кажано и напишано за јавниот интерес, а сепак не може да се најде јасна и дефинитивна рамка. Првите сериозни дефиниции во литературата се јавуваат во почетокот на 60-тите години и на некој начин се согласуваат дека јавниот интерес како концепт се користи како реторичко средство, декларации за јавни политики, и како нормативен стандард, а по 70-тите години, не е многу направено за да се даде јасна дефиниција. Ова можеби е најдобро кажано во докторската дисертација на Geoffrey Edwards (Џофри Едвардс): „*After seminal works by Beard (1934), Schubert (1960, 1982), Friedrich (1962), Flathman (1966) and Held (1970)the literature dissecting the concepts seems to have lost focus and vigor*“ (2007: 3) („По пионерските дела на Биерд (1934), Шуберт (1960, 1982), Фридрих (1962), Флетман (1966) и Хелд (1970), литературата која ги анализира концептите го губи фокусот и енергијата“ (2007: 3). Иако голем број автори во политичката теорија, правната теорија и филозофијата даваат различни дефиниции, класификации и лични категоризации за јавниот интерес во одреден контекст, оваа публикација ќе се фокусира на идеи и концепти кои водат до корисно и применливо дефинирање на јавниот интерес денес.

Оваа публикација ќе се обиде да даде посовремен преглед на релевантните дефиниции за јавен интерес, како и неговиот обем и опсег. Дополнителен фокус ќе биде ставен на примената на јавниот интерес во дејствата и реториката на медиумите и улогата која медиумите ја играат во заштитата и унапредувањето на јавниот интерес. Поле од особен интерес ќе биде ставањето на јавниот интерес во правото, политиката и медиумите во Република Македонија.

Иако е даден преглед на достапната литература, одредени дефиниции и аргументи во оваа публикација ги претставуваат ставовите на авторите.



1

Дефиниција и обем на јавен интерес

Она што може да се заклучи без многу полемика за јавниот интерес во теоријата и правната литература е дека низ времето еволуирала, односно се развива концепцијата за јавен интерес. Меѓутоа, современите автори и поголемиот број правни системи денес коренот на јавниот интерес го наоѓаат во погледот на класичните и старогрчките филозофи за благосостојбата на целата заедница и безбедноста и просперитетот на државното уредување во однос на благосостојбата и просперитетот на одделни членови на заедницата. Усвојувањето на Магна карта либертатум (Големата повелба за правата) (1215) е историски момент кој го ограничил монархот во вршењето на власта против имотот на (имотните) поединци, која подоцна прераснува во Habeas Corpus Act (Актот Хабеас корпус) (1679) кој обезбедува слобода од незаконско затворање на сите поединци.[1] Други ренесансни автори како Макијавели придонеле за оправдување на дејствата кои гарантираат безбедност и просперитет на земјата (републиката, монархијата, градот–држава) (Bickers *et al* 2006, 2012), концепт кој Cardinal Richelieu (Кардиналот Ришелје) ќе го популаризира како *Raisond'Etat* (Резон Д'Ета)(1622 -1642) вкоренувајќи ги доктрините за државен интерес. Rousseau (Русо) пишувал за волјата на сите и општата волја (1920), а Beard (Биерд) тврди дека национален интерес и јавен интерес се фрази кои често се користеле во Англија до крајот на 17-тиот век (1934:16 во Edwards 2007: 26). До 1950 година, јавниот интерес се сметал за премногу нормативен и теоретски за скептичните емпиричари[2] и многумина го сметале за бесмислица, бидејќи немал емпириски референт. King (Кинг), *et al.*, ја спомнува и категоризацијата на Frank Sorauf (Френк Сораф) (1957) како една од првите структурирани категоризации со пет основни значења: реторичко, елитистичко, морално чисто, баланс помеѓу индивидуалните и социјални интереси и никакво значење; Сораф прифаќа само методолошко значење на зборот, слично на концептот на правична законска постапка (2010: 958). Можеби една од поприфатливите класификации на теории за јавен интерес доаѓа со Held (Хелд) (1970), во форма на теории на надмоќ, теории за заеднички интерес и унитарни теории.

Јавниот интерес денес опфаќа мноштво аспекти на (квалитетот на) човековиот живот, почнувајќи од: човековите права, човековата безбедност, економскиот раст, среќата, просперитетот, животниот стандард и квалитетот на животот и благосостојбата, уставното наследство и религиозните вредности (King, Chilton, Roberts 2010: 957), но, сепак, е тешко да се најде негова исцрпна и конечна дефиниција.

Друг аспект на јавниот интерес е одредувањето кому му е доверено или кој има обврска да го дефинира, заштити и спроведе? Дали општеството како целина (сама за себе) или поструктурирана форма на организација? Често прашање кое исто така заслужува понатамошно објаснување е колкав е обемот на јавниот интерес? Гризо *et al.* (2011) во универзитетскиот учебник „Административно право" поддржува

1 Парламентарен акт во сила денес во Англија, „...принуди судовите да ја испитаат законитоста на притворот на затвореникот за да се заштити слободата на поединецот и на тој начин да се спречи незаконско или неосновано затворање;
2 Поради доаѓањето на бихејвиоралната револуција во областа на општествените науки, а особено политичките науки;

општо прифатен став за јавниот интерес во правната теорија дека терминот јавен интерес потпаѓа под категоријата на т.н. недефинирани термини

> ... притоа, со цел да се избегне премногу слободно и опширно толкување на она што е јавен интерес, во секој конкретен случај, административниот орган (како некое министерство или некоја друга владина агенција) кој применува свои законски надлежности (во име на заштита на јавниот интерес) може да го утврди значењето и обемот на јавниот интерес само во границите јасно утврдени со правен акт како Закон и подзаконски акти. (стр. 516)

Изгледа дека најприфатлива теза е дека оваа задача ѝ е доверена на Државата (само) во развиени индустријализирани општества со софистицирани модели на управување. Оттаму, како што државната улога во општеството се развивала со текот на времето, обемот на она што државата треба да го овозможи за да обезбеди благосостојба за сите се зголемил, истовремено, прифаќајќи дека правото и должноста да се штити идејата на благосостојба треба да се довери на повеќе актери од само државата. Друго корисно образложение за улогата на државата во заштитата на јавниот интерес е тоа што таа е единствениот субјект кој суверено располага со моќ на принуда, неопходен прерогатив за да се спречат луѓето од кршење на слободите на другите луѓе, како и собирање на пари преку оданочување што подоцна може да се канализира во финансирање на јавни услуги (образование, здравство, социјална заштита, култура, комунални услуги и слично) (Barry 1967 во Edwards 2007: 27). Michael Harmon (Мајкл Хармон) (1992) го дефинира јавниот интерес како производ на тековната политичка активност на поединци и групи од интерес во рамките на нашиот демократски систем на владеење (King *et. al.* 2010: 960), а според Регионалната комисија во Атланта, апсолутен предуслов за јавниот интерес во демократиите е ефективно граѓанско учество, односно директно вклучување на лицата погодени од одлуките за планирањето, финансирањето, застапување или извршување на услугите, така што резултатите од нивната вмешаност ја одразуваат нивната загриженост (Persons 1990: 118; Oberg, Uba 2014) што отвора врата за активно вклучување на граѓанските организации. Ова оди во прилог на тврдењето дека современиот дискурс за јавен интерес е можен само во развиени демократски општества (респективно) кои ги почитуваат човековите права и имаат софистицирани механизми на владеење.

Според Persons (Персонс) (1990) идејата за јавен интерес служи како стандард за регулирање и оценка кој ги движи процедуралните процеси на владеење и следствено, ѝ дава легитимитет на јавната политика како резултат од владеењето. Така, во една демократија, учеството на јавноста во процесите на креирање политики е од витално значење за служењето на јавниот интерес. Goldstein (Голдстеин) (1980) тврди дека јадрото на законот за јавен интерес не е концентрирано на одлуките на индивидуалните практичари и што тие чувствуваат дека може да биде во најдобар интерес на јавноста, туку на концепти на праведност и правична застапеност (стр. 2). Советот за Законот за јавен интерес објави во извештај дека „Правото од јавен интерес почива врз уверувањето дека јавниот интерес ќе излезе, а правниот процес ќе функционира поефикасно доколку сите страни во спорот се застапени“ (*ibid*).

Long (Лонг) наведува, „вака замисленият јавен интерес е стандард за оценка на политиките и ефикасноста на некои надлежности бидејќи влијаат на животот на населението во таа надлежност . . . развој на јасно изразен стандард за јавниот интерес и процесот за неговото реализирање во политиката и јавно препознавање (King, Chilton, Roberts 2010: 956).

Овој пристап јасно го поврзува определувањето и примената на јавниот интерес со институциите на државата, како националниот законодавец, извршната власт и судската власт, како и судовите и јавното обвинителство. Преку закони, државата се обврзува „да служи и заштитува“, но, во исто време, во најразумна мера го ограничува својот делокруг на активности и механизми за постигнување на овие цели. Но, не само преку правото, туку и преку секојдневните активности на владата и јавните политики се носи рамка или насока преку која му се служи на јавниот интерес.

Дефиниција и обем на јавен интерес

Квалитетот и природата на правниот систем, некој ќе каже и духот на законот во една држава, како и изборот на инструменти со кои се штити јавниот интерес е она што може да ја опише една земја како либерална, конзервативна, социјалдемократска, социјалистичка или друго.

Јавниот интерес може да се гледа како концепт кој опфаќа збир на права и обврски на поединците и заедницата кон државата, како и обврските на државните институции за заштита и унапредување на одредените права содржани во правото (Устав, Закони, Подзаконски акти, Меѓународни договори итн).

Јавниот интерес може да се согледа и како Интерес на целата заедница како целина, кој има првенство над посебните потреби и правата на поединците. Ова обично се гледа во законските обврски на секој граѓанин да исполни одредена обврска кон државата, како што е плаќање даноци или почитување сообраќајни прописи, бидејќи е во најдобар интерес на сите. Во однос на второто, на јавниот интерес може да се гледа и како државен интерес (што ќе биде дополнително разработено подолу во овој текст). Прашања од националната безбедност, стратешките цели и виталните интереси на нацијата/државата, јавната безбедност, и националната економија во целост, се областите каде што јавниот интерес може да биде синоним за државен интерес, а државниот интерес е речиси секогаш синоним со јавниот интерес во меѓународните односи.

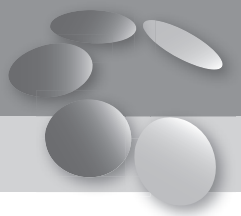
Во следните параграфи, ќе понудиме дефиниција на јавен интерес соодветна на современиот контекст и ќе презентираме образложение за истата. Прво, дефинирањето на јавен интерес зависи од погледот на општеството за „она што е јавен простор или јавна област“, оттаму, се добива релевантен контекст кој е интересот или интересите на јавноста, од каде што може да се направи функционална разлика помеѓу јавен интерес и државен интерес. Исто така, дефинициите изнесени во следните поглавја не соодветствуваат целосно на племенските и неиндустриски општества каде што, на пример, советот на старешини одлучува што е најдобро за племето и некои автори би ги ограничиле функционални дефиниции за јавен интерес да не се применуваат дури ни за општества во транзиција (Edwards 2007: 13).

Дефинирање на „јавен односно јавност“ е првиот важен предуслов за наоѓање прифатлива дефиниција и обем на јавниот интерес. Џофри Едвардс предлага функционална дефиниција според која „јавноста ги вклучува сите постојани жители на една држава, не вклучувајќи ги интересите на граѓаните како поединци или во приватниот живот, но вклучувајќи помагање на личната сфера, за поединците да можат да се просперираат“ (2007 : 16).

Јавната сфера е централен и неостварлив концепт на граѓанскиот живот и се однесува на квалитативно различни демократските практики кои се сметаат основни во динамични демократии (Biaocchi 2003: 54). Habermas (Хабермас) (1996, 1974) убедува дека јавната сфера

> се однесува на идеална разговорна ситуација во која граѓаните се вклучуваат во отворени разговори за прашања од заеднички интерес, кои не се ниту стратешки, ниту од лични интереси. Дискутантите си ги менуваат улогите во „ставот на второто лице“ и се во можност да извлечат сопствен став и да го разгледаат истиот во однос на ставовите на другите (*ibid*).

Eliasoph (Елајасоф) зборува за јавната сфера како „пример за отворена и јавна комуникација, која се појавува кога луѓето зборуваат јавно“ (1998: 16) за широк дијапазон на интереси и не гледаат на интересот на некој поединец или група како повеќе или помалку важен (Habermas 1996: 360 во Biaocchi 2003: 55). Дефинирањето на јавната сфера и „јавен“ (или она што не е во јавната сфера) во Законот е исклучително важно, поради импликациите кои ги има на приватниот имот, индивидуалните права и поради тоа што го дефинира правото на Државата да интервенира и/или да се меша во приватниот живот на граѓаните. Biaocchi (Бајоки) (2003), во неговиот коментар на Хабермас (1989) дека државата има клучна улога во поддржувањето на јавната сфера преку обезбедување на владеење на правото и заштита од најфлагрантните социјални нееднаквости, тврди дека „улогата на државата во унапредувањето на јавната сфера е двосмислена“ (56).



Ова само по себе не е едноставна црно-бела поделба освен можеби во филозофијата или белетристиката. Во реалноста, граѓаните имаат повеќе улоги во општеството, а некои дури тврдат дека има многу повеќе од само една јавност (Benson *et al* 1990: 2,13 во Edwards 2007:15). Едно лице во исто време може да биде родител, брат или сестра (сочинувајќи го она што се смета за приватна сфера – семејство), а во исто време да биде член на родителска комисија во училиште, член на спортски клуб, член на комора, да оди на работа, да биде член на политичка партија, па дури и да биде носител на политичка функција со што постепено потпаѓа на сè поопшто прифатена јавна сфера (Давитковски, Гоцевски 2013 и Давитковски *et al*. 2013).

Токму според суптилностите на одреден правен систем, на опсегот на државата во регулирањето на односите на поединци во секоја од овие области, се дефинира карактерот на државата како либерална или поинаква. И покрај тоа, ова е сложена област за дефинирање, бидејќи дури и во најлибералните и отворени општества/правни системи останува на поединците да изберат колку од нивната волја и интереси ќе пренесат во јавната сфера во зависност од нивните интереси. Кинг *et al*.(2010) тврди дека една плуралистичка дефиниција за јавниот интерес подразбира формулирање на „златна средина“, рамнотежа меѓу интересите на конкурентските засегнати страни, како претставници на одредена јавност со различни агенди, планови и цели (стр. 955). Останува на јавниот администратор да ги идентификува различните и заедничките вредности и карактеристики на секоја од засегнатите страни (стр. 956).

Од друга страна, во различните литератури, интересот е дефиниран или како лична вклученост и засегнатост за одредени прашања за сопственост или права што е најсоодветно за правни дефиниции на интерес, или само љубопитност или „загриженост“ (Held 1970:13 во Edwards: 2007: 14). Оваа публикација ќе се фокусира главно на претходното значење на интересот. Правните интереси на една страна се применливи во која било постапка во која страната полага право на имот или услуги, на пример, барање дозвола за градба, барање за пензија, поднесување барање за поврат на данок итн.[3]

Во овој поглед, Државната комисија за спречување на корупција [на Република Македонија] дефинира конфликт на интереси како „вршење на јавни должности кога јавниот службеник има приватен интерес кој е, или изгледа дека е, во конфликт со неговата службена должност (односно служење на јавниот интерес) (Водич за управување со судир на интереси 2008, во Гоцевски 2015: 17).

Државен интерес е концепт кој може да се разгледува со повеќе приоди. Прво, со цел да имаме корисна дискусија мора да прифатиме дефиниција за нација и национална држава (Chernilo 2007: 6,70, 71). Во овој поглед, прифаќаме дека нацијата е политички концепт скован во посовремено опкружување, а идејата за идентитетот врзан за националност не секогаш оди рака под рака со идентитетот кој произлегува од етничката припадност (*ibid*: 122, 141). Меѓутоа, националниот идентитет оди рака под рака со концептот на модерната држава. Државниот интерес може да се гледа како интересите на нацијата како целина при интеракција со другите народи, бидејќи обично секоја надворешна политика се стреми кон подобрување на благосостојбата на државата и на нејзините граѓани.

На внатрешен план, пак, сметаме дека националните интереси може да се гледаат како интереси на државата како самостојна организација, односно правно лице само по себе. Идеално, во демократија, интересите на државата треба да се совпаѓаат со интересот на населението како целина, но, не е секогаш така. Држави објавуваат војна на други држави, а многумина би рекле дека е невозможно народите да објават војна на други народи, особено ако обете се демократии (TheDailyBeagle, 2014), како што рекол Џорџ В. Буш „демократиите не војуваат меѓу себе“ (BBC, 2004).

Следствено, диференцирањето на државниот интерес од јавниот интерес е повеќе прашање на контекст, отколку на содржина. Во оваа публикација, државниот интерес ќе се третира како јавен интерес во надвореш-

3 Пример за соодветна примена на второто значење на интересот во контекст би било „да се сврти вниманието кон интересот на јавноста“ или да се изврши дејство со цел да се заинтересира поширокаата јавност за тоа прашање, што е семантички различно од „усвојување политики за заштита на [најдобриот] интерес на или во име на јавноста;

ни работи (мировни) а во внатрешните работи како интерес на државата како самостојна институција (или збир на институции: влада, јавната администрација, судството). Јавниот интерес ќе биде третиран како интерес на целата заедница како целина, со првенство над посебните потреби и права на поединците, опфаќајќи ги правата и слободите, како и должностите.

Уште еден концепт за кој чувствуваме дека треба да му се обрне внимание во оваа публикација и му служи на јавниот интерес, а е малку поразличен, е прашањето за етиката (на јавните и државни службеници). Некои велат дека етичкото делување помага во заштитата и унапредувањето на јавниот интерес и дека морален јавен и/или државен службеник е оној кој нема намерно да го загрози јавниот интерес. Истовремено, на јавниот интерес му се потребни морални јавни и државни службеници. Иако етиката е квалитет кој најмногу зависи од моралот на лицето (индивидуално чувство за чест и искреност), во правна смисла етиката се смета за норма за правилно однесување кон одредена професија или добро поведение.

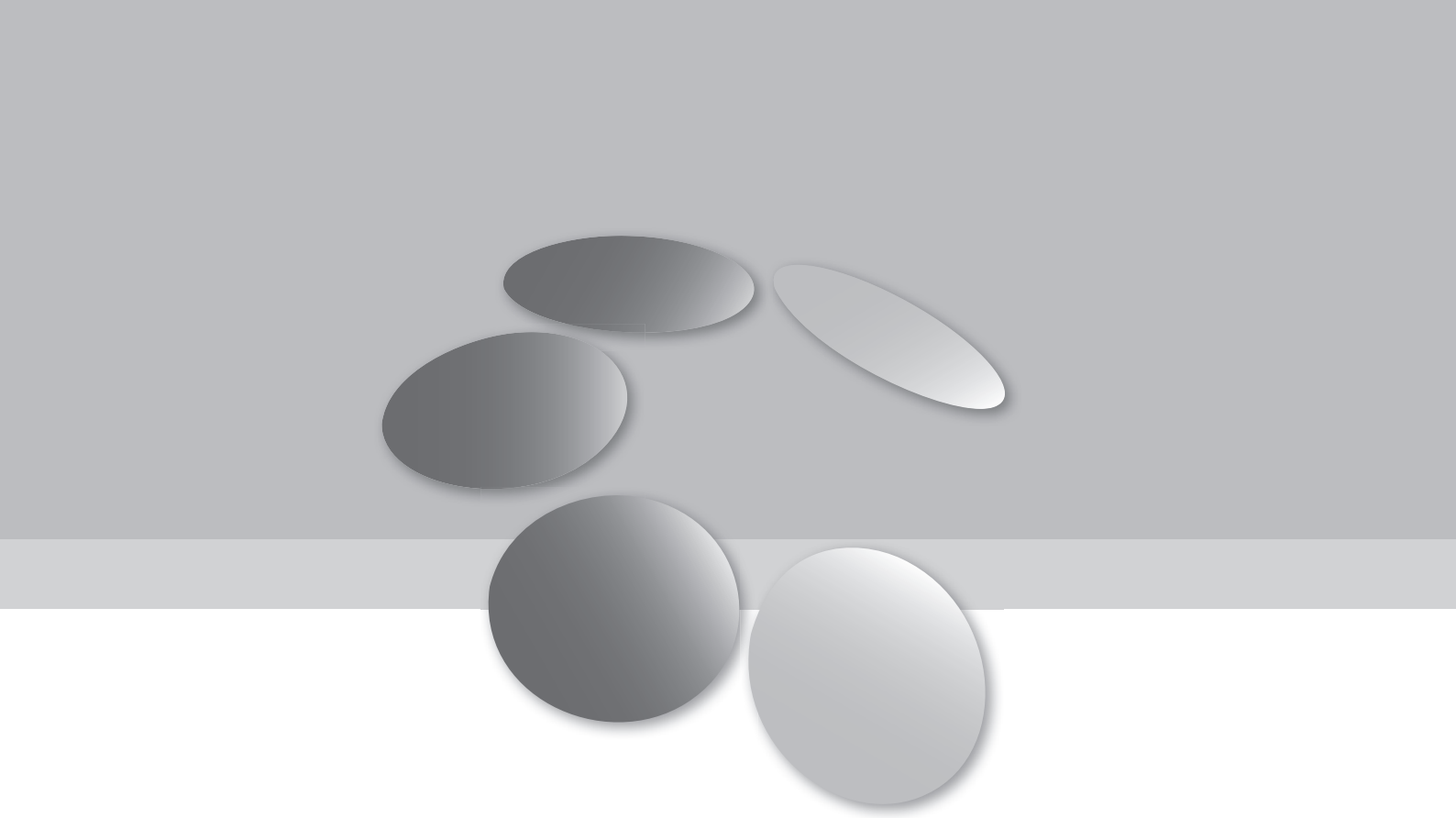
Етичкото однесување обично се уредува со кодекси и статути, и иако обврзувачкиот или необврзувачкиот карактер на овие дела се разликува од држава до држава, повеќето етички кодекси се однесуваат на прашања како што се професионално, ефективно и ефикасно однесување, почитување на правото и поседување чувство на должност кон (во национална смисла) јавниот интерес.

Пример за тоа како етиката е ставена во рамки на меѓународното право е Меѓународниот кодекс на ООН за однесување на носители на јавни функции (1996), според кој националните законодавци се должни да усвојат закони (и/или кодекси) кои уредуваат општи начела на однесување на јавните службеници, конфликт на интереси и основа за дисквалификација, откривање на средствата, прифаќање на подароци или други услуги, доверливост на информации и обем на политичка активност кој службеникот може да го има надвор од функцијата се додека не ја нарушува довербата на јавноста во непристрасното вршење на функциите и должностите. Повеќето земји имаат закони за јавност на податоци или закони за слободен пристап до информации од јавен карактер кои, со некои мали исклучоци, ги прават владините регистри и документи отворени за јавноста, а законите за административна постапка го регулираат пристапот на јавноста до активностите во донесувањето на правила за државните бирократии (Persons 1990: 120).

Етиката во јавната администрација се однесува на процесот преку кој се донесуваат одлуки, а не на нивната содржина. Некои тврдат дека целта на етичките процесите е чесно да им служат на интересите на граѓаните и клиентите и да се обезбеди поголема вредност за платите кои ги добиваат државните службеници. Непрецизни и несоодветни процедури, како и намерното непочитување на процедурите водат кон лоши преседани што генерално не му служи добро на јавниот интерес.

Крајниот прерогатив даден на владата кога е во прашање јавниот интерес е правото да се наметне на светоста на приватната сопственост – експропријација. Во повеќето случаи, имотно-правните односи се регулирани со граѓански норми и се засноваат на автономијата на страните, за разлика од имотно-правните односи регулирани со административно (јавно) право, во кои еден од страните (државата или владата) има поголема волја (реквизиција, одземање, даноци, обичаи итн.) (Давитковски, Давитковска, Гоцевски 2013: 197).

Приватната сопственост може да се експроприра само доколку тоа е во државен или јавен интерес (и строго утврдено со закон) што генерално опфаќа: поширок економски интереси, живеалишта, комунални услуги, туризам (во некои случаи), култура и спорт, како и изградба на објекти за државна одбрана, цивилна заштита и други објекти од (општ) јавен интерес (*Ibid*: 200). Сето ова ги засилува аргументите дека јавниот интерес ги опфаќа (потребите) правата на „нацијата“ или поширокото население над посебните потреби на поединецот, меѓутоа дефинирачкото јадро се основните права и слободи, подобрување на општата состојба на економијата, од кои сите треба да имаат корист, подобрување на обемот и квалитетот на јавните услуги и негување на безбедноста на сите.



*
* *

Можеме да заклучиме дека јавниот интерес е *de iúre* нешто што државите го определуваат со закон. Меѓутоа, државите се склони кон повикување на јавниот интерес и прогласување дејства „за“ јавен интерес, определувајќи обем на активности (обем или области или прашања од јавен интерес), а не негови конкретни дефиниции. Пример за ова може да се види во законодавството на државата Невада, која го споменува „јавниот интерес“ уште во 1905 година (Weeks 2010: 261), но допрва треба да понуди негова конкретна дефиниција. Сметаме дека е попрактично да се прифати дека јавниот интерес е повеќе „збир на права на...“ наместо одредено „нешто“.

Ова значи дека јавниот интерес може да го опфати правото на сопственост, правото на образование, правото на чиста животна средина, правото на чиста вода и сл. (соодветно), и овие права се утврдени со закон (и честопати опфатени во сфаќањето за јавниот интерес), загарантирани и заштитени од страна на државните институции. Сите ограничувања на тие права во име на јавниот интерес мора да бидат исцрпни односно изрично утврдени со истите механизми со кои се гарантираат а тоа е со закон.

Неколку примери на законски дефиниран јавен интерес може да се најдат во (Западните држави во САД) *WaterCodes* (Кодекс за води), кои иако не се целесоопфатни, вклучуваат рекреација, заштита на рибниот фонд и ресурсите на флората и фауната, зачувување на водата, квалитетот на водите, зачувување на биолошки минимум, како и јавното здравје (Weeks 2010: 260). Weeks (Викс) тврди дека поголемиот дел од законодавната власт, сепак, им дава широка дискреционост на државните агенции за вода да го утврдат јавниот интерес, наместо правење на листа на критериуми за јавен интерес. За да се спречи „злоупотреба“ на дискреционо овластување, судската контрола може да обезбеди проверка на одлуките на агенцијата, доколку државите промовираат ефикасна судска контрола на одлуките од страна на агенцијата за кодифицирање на законските критериуми за јавен интерес.

Други примери на законодавни дефиниции на јавниот интерес или поточно рамки на јавен интерес може да се видат во мноштвото правни начела (*ibid*: 262, 263, 264). Кинг *et al* (2010) тврди дека јавниот интерес е олицетворение на принципи, нормативни вредности и политики, вклучувајќи баланс помеѓу политичката ефикасност и административната ефикасност и практични прашања како демонстрирање на административно управување и лидерство за прашања за политики и принципи (стр. 966).

2

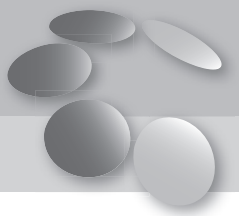
Јавниот интерес во меѓународното право и меѓународните организации

Меѓународното право постои во форма на договори (повелби, конвенции или статути), односно правни акти кои ги потпишуваат државите во билатерални или мултилатерални средби, со што се обврзуваат на нормите содржани во истите. Меѓународното право може да постои и во форма на обичајно право. Правниот статус на одреден меѓународен договор во голема мера зависи од тоа дали државата го има потпишано и ратификувано, и колку истиот е поддржан на меѓународно ниво.

Меѓународното право, набљудувано низ призмата на меѓународните договори и конвенции е важно за утврдување на јавниот интерес, бидејќи, како што Baudot (Бадо) (2001:100 во Edwards 2007:4) тврди, без нормативна рамка (иако тој мисли во национален контекст) приватните политики автоматски тежнеат кон конзерватизам. И, како што националните рамки, во сè поглобализираниот свет, се усогласуваат со меѓународното и наднационалното (на пример, во контекст на ЕУ) законодавство, така се зголемува и важноста на улогата на нормативниот стандард кој може да помогне во дефинирањето на обемот и суштината на јавниот интерес кој се наоѓа во меѓународните договори, конвенции и слично.

Меѓународното право е обврзувачко до степен на политичко прифаќање во државите во кои се почитува меѓународното право и е обврзувачко за нив (освен ако не е насилно наметнато од страна на орган кој креира централизирани закони или од страна на воена сила). Идејата е државите да се придржуваат до меѓународното право од почит кон правото и поради рационалното практично разбирање дека „соработката која опфаќа од размена на дипломати, па се до регулирање на меѓународните комуникации“ се смета за корисна за меѓународната заедница (Barker 2004). Во однос на ова, многумина би рекле дека самото меѓународното право е создадено од страна на државите, и следствено, неговата цел е да служи на нивните државни интереси (во овој случај, државниот интерес се смета за јавен интерес во контекст на надворешните работи).

Треба да се овозможи усогласување на владините политики и активности за да се постигнат целите во согласност со социјалната и јавната политичка сцена, иако овој процес не е во согласност со доминантниот пазарно дефиниран модел за обликување на јавната политика. Накратко, напредокот во насока на меѓународно прифатените идеални услови може да му служи на јавниот интерес, дури и ако, по дефиниција, нормативниот стандард остане неостварен (Edwards 2007: 2), а принципите на јавниот интерес може да се постават или со договорно право или со судска практика (Ibid 48). Во однос на државниот интерес на САД (јавен интерес на нацијата, во меѓународни односи), Едвардс ја опишува концепцијата на современата администрација на САД за државни интереси како „надворешна и милитаристичка за безбедносните прашања, унилатерална и презирајќи ги мултилатералните форуми, очекува сојузниците да застанат на нејзина страна и нео-либерална за економските прашања (2007: 44).



Но, дури и на САД им се потребни некои форми на наднационални стандарди на државен интерес со цел да се избегнат идиосинкратски авантури од дејствувањето на политичките елити (Ibid 49).

Понатаму во ова поглавје, ќе се коментираат изворите на основните права и слободи во меѓународното право (најшироко прифатени).

Универзалната декларација за човекови права на ОН (1948) ги прогласи човековите права за прашање од меѓународен интерес, за кое е потребна меѓународна соработка. Кога станува збор за човековите права, помошта на богатите и развиени земји насочена кон помалку развиените земји, се смета повеќе како должност, отколку како избор и милосрдие. Fukuyama (Фукујама) (2001), коментира дека сите (дури и човечките) права се онакви какви што општеството ќе ги прогласи (за права), и на тој начин, човековите права може да се сметаат за извор на јавен интерес (во реалноста) само во развиените општества со софистициран механизам на управување и правен систем, кој во една или друга форма го признава постоењето на природното право и/или е повеќе или помалку призната членка на меѓународната заедница која ги штити и унапредува човековите права и слободи, како темелни (права).

Поаѓајќи од злосторствата од Втората светска војна, човек може само да застане и да ги поздрави мотивите кои светските лидери ги имале во тоа време за да прифатат иницијатива како Организацијата на обединетите нации (со сите свои мани и инертност од денешна гледна точка). Придонесувањето на Универзалната декларација за човекови права, на 10-ти декември 1948 година, Генералното собрание на ОН, изјави дека човековите права треба да бидат заштитени со владеење на правото преку пријателски односи меѓу народите. Уште еднаш основните човекови права беа потврдени во достоинството и вредноста на човековата личност и еднаквите права на мажите и жените. Целта да се промовира социјалниот напредок и подобрувањето на животниот стандард во поголема слобода во која луѓето ќе уживаат слобода на говор, слобода на уверување, слобода од страв и беда, е прогласена за највисока аспирација на обичните луѓе (преамбула).

Декларацијата им овозможува на сите да ги уживаат сите права, без каква било разлика (член 2, и член 7). Другите основни права го вклучуваат укинување на ропството (член 4), тортура и суровост, нехумано или понижувачко постапување или казнување (член 5) и правото на признавање како личност пред законот (член 6). Останатите права може да се сумираат на следниов начин: судски (член 8-11) (правни лекови, слобода од неосновано апсење, еднаков третман пред законот и непристрасен суд, презумпција на невиност), приватност на личноста, и семејството (член 12) право на брак (член 16) и поседување на имот без страв од произволно лишување од истиот (член 17), слободата на движење и престој, право на националност (член 15), религија и здружување (член 18 и 20), мисла, слободно изразување вклучувајќи ја и слободата на сопствено мислење без никакво вмешување и право на барање, примање и давање на информации и идеи преку медиумите без оглед на границите (член 19), правото на учество во власта преку слободни избори и правото на еднаков пристап до јавните услуги (член 21), достоинствен живот со еднаква плата за еднаква работа, одмор, и социјално осигурување (член 22, 23, 24 и 25)[4]. Посебни одредби биле наложени во врска со правото на образование и култура (член 27, 28). На крајот во Декларацијата се наведува дека секој има право на општествен и меѓународен поредок, во кој правата и слободите можат да бидат целосно реализирани (член 28), а ограничени единствено со правата и слободите на другите и должноста кон заедницата.

Советот на Европа, следејќи ги стапките на Универзалната декларација за човекови права, (самопрогласува) дека земјите од Европа делат едномислено, заедничко наследство на политичка историја, идеали, слобода и владеење на правото, и со тоа се стреми целосно да ги реализира внатрешно утврдените права, и на 4 ноември, 1950-та година ја усвојува Конвенцијата за заштита на човековите права и основни

4 Секој има право на животен стандард, кој нему и на неговото семејство му гарантира здравје и благосостојба, вклучувајќи храна, облека, живеалиште, лекарска грижа и потребни социјални услуги, како и право на сигурност во случај на невработеност, болест, инвалидност или вдовец, како во старост така и при друг вид загуба на средствата за преживување преку околности во кои самото лице е невино.

слободи (1950). Конвенцијата е променета преку голем број на „Протоколи“[5] и до денес е ратификувана од страна на 47 земји (над стотина декларации од 25 земји се донесени според оваа Конвенција досега) (CoE 2015)[6 7].

Конвенцијата содржи 3 дела за: I права и слободи, II Европскиот суд за човекови права и III останати одредби. Резимирано, правата и основните слободи декларирани од Конвенцијата се следните: право на живот (член 2), забрана на мачење, ропство и принудна работа (член 3 и 4), право на слобода и безбедност со кои се регулира законско лишување од слобода и притвор (член 5), право на правично судење пред непристрасен и надлежниот суд („трибунал“), вклучувајќи и презумција на невиност (член 6), непостоење на казна без закон (член 7), право (светост) на лична приватност и на семејството (член 8), слобода на мисла, свест, религија, изразување (член 9 и 10), слободата на здружување (член 11), брак (член 12)[8], право на ефективни правни лекови (член 13)[9], забрана на дискриминација (член 14), околности кои дозволуваат отстапување од правата уредени со Конвенцијата (член 15), рестрикции на политичката активност на странци (член 16), забрана на злоупотреба на правата (член 17) и општа клаузула со која се спречува употребата на ограничувањето на правата (член 18).

Членовите 6, 8, 9, 10 и 11 содржат траги од јавен интерес (како што е дефинирано погоре и во Поглавје 1) бидејќи дозволуваат ограничувања на основните права на „јавно судење“, „приватност“, „манифестирање на религија“, „изразување“[10] и „здружување“ во случаи на национална безбедност, јавна безбедност, економска благосостојба на земјата, за спречување нереди или криминал, за заштита на здравјето и моралот, или за заштита на правата и слободите на другите, а исто така во овие членови се содржи и претпоставката или условот дека сите овие ограничувања се оправдани само во едно демократско општество, односно само во земјите каде што општата волја е пренесена во закон преку општи и периодични избори, со што ваквите ограничувања на основните права се оправдани, бидејќи тие ги претставуваат правата „на сите“, а не правата на една ограничена елита.

Понатаму, член 11 овозможува построги ограничувања на правото на здружување на припадниците на вооружените сили, полицијата и државната администрација. Може да се претпостави дека причината за ова се наоѓа во фактот дека тие се сметаат за „државни службеници“, кои се овластени за спроведување на законот и располагаат со потребната сила за негово спроведување, и поради тоа една демократијата мора да најде начини да се заштити себеси од „себеси“. Членот 15 дури овозможува ограничување на какви било права (до одреден степен уреден со закон и во рамките на барањата на ситуацијата) во ситуации на „војна или друга вонредна состојба која го загрозува опстанокот на нацијата“. Членот 16 го ограничува учеството на странски државјани во политичкиот живот на државата. Последните членови од првиот дел силно ја зајакнуваат обврската за спречување на ограничувања на основните права и слободи само на ситуации во кои се смета за апсолутно неопходно и таквите ситуации може да бидат само во името на националната безбедност, здравјето или моралот, заштита на (општи) права и слободи на другите, односно во името на она што се смета „јавен интерес“.

Во врска со оваа Конвенција, *Протоколот кон Конвенцијата* усвоен на 3-ти март, 1952 година во Париз обезбеди експлицитно упатување на јавниот интерес, во однос на оправданоста на кршењето на правата на сопственост: „Никој не може да биде лишен од својот имот, освен во јавен интерес и во согласност со условите предвидени со закон и со општите принципи на меѓународното право“ (член 1, став 1). Советот на Европа оди уште подалеку во почитувањето и афирмацијата на правото на државата да ги заштити државните интереси, пропишувајќи во Протоколот да не „се спречува правото на државата на кој било начин да

5 Верзии опфатени во ова публикација: Протокол 11 и 14 (претходни протоколи вклучени во претходните верзии, респективно) стапени на сила на 1 јуни 2010;
6 http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=14/08/2015&CL=ENG
7 http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=005&CM=8&DF=14/08/2015&CL=ENG&VL=1
8 Иако наведеното право е отворено за контроверзни тврдења кои овозможуваат дискриминација на правата на ЛГБТ заедницата и е во судир со член 14, националните законодавци ова прашање го регулираат со државни закони, односно го изразуваат на полиберални или поконзервативни начини;
9 Пообемно од Декларацијата на ОН, осврнувајќи се на сите постапки пред кој било државен орган што значи пред јавната администрација и судските органи;
10 Преку наметнати формалности и казни

ги примени оние закони кои се неопходни за да се контролира користењето на имотот согласно општиот интерес“ (став 2), вклучувајќи го и правото да воведе даноци, други придонеси и парични казни.

Овој член подразбира две работи: 1) дека меѓународното право навистина се обидува да хомогенизира односно униформира, или да постави одредени стандарди на „јавен интерес“ во однос на неговиот обем, 2) но во исто време прифаќа дека државите треба да останат суверени во изразувањето и методот на озаконување на јавниот интерес (да бидат прифатени како државен интерес во надворешните односи). Протоколот број 4[11] кон Конвенцијата, усвоен на 16-ти септември, 1963 година во Стразбур, го оправдува ограничувањето на слободата на движење „во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, за одржување на јавниот ред и мир, за спречување на криминал, за заштита на здравјето и моралот, или за заштита на правата и слободите на другите“ (член 2, став 1) и во посебен пасус ги прогласува таквите ограничувања „оправдани од јавниот интерес на едно демократско општество“ (став 2). Овој член на прв поглед воведува конфузија во дефинирањето на јавниот интерес, бидејќи ги третира „националната безбедност и јавната безбедност ... правата и слободите на другите“ во став 1 одделно од референцата за „јавниот интерес“ во став 2.

Сепак, бидејќи во ниту една одредба овие два дела не се контрадикторни еден со друг, претпоставуваме дека Протоколот кој обезбедува повеќе права од оние содржани во изворниот текст на Конвенцијата остава отворен простор за државите дополнително да ги изразат другите права и слободи во националните закони, на тој начин изложувајќи ги на посебен правен режим, сметајќи ги како „јавен интерес“ и на тој начин дефинирајќи го „јавниот интерес“.

Прифаќајќи ги основните права и слободи содржани во Конвенцијата за основни човекови права и слободи (1950), Европската комисија, Европскиот парламент и Советот ја донесоа Повелбата за основните права на ЕУ (2012) во 2000-та година, која стана задолжителна за земјите членки на ЕУ и влезе на сила со потпишувањето на Договорот од Лисабон, во декември 2009-та година. Повелбата содржи права и слободи според шест наслови: Достоинство, Слобода, Еднаквост, Солидарност, Граѓански права и Правда. Друг мотив за донесувањето на Повелбата, кој може да се најде на официјалната веб страница на Комисијата, тврди дека индивидуалните права во земјите членки на ЕУ биле донесени во различни периоди и на различни начини, по што било одлучено да бидат вклучени во еден документ (2015). Оваа изјава ја потврдува тезата дека меѓународното право влијае на националното законодавство преку усогласување и на тој начин придонесува за градење на униформен концепт на јавен интерес во различни земји. Намерно сакајќи да избегнеме меѓународното право да биде тема на дискусија во оваа публикација, а во исто време прифаќајќи ја вредноста и значењето на меѓународното право во овој документ, ќе дадеме коментари само на одредбите/членовите кои не се содржани во Конвенцијата (1950) или кои значително се разликуваат од неа (соодветно), како и коментари на одредбите кои ги сметаме важни за обезебедување на целите на оваа публикација: спроведување на подиректна референца од и за јавниот интерес.

За почеток, во рамките на Повелбата[12] подобро се дефинирани човековите достоинства, како и вредноста на интегритетот, и телесниот (биолошки) и менталниот (член 1-3). Понатаму, дефиницијата „слободи“ го декларира правото на заштита на личните податоци и дека истите мора да бидат заштитени од страна на независен орган (член 8). Во врска со правото на секој да има „слобода на изразување“ (член 11) секој има право да го задржи своето мислење, да прима и да дава информации и идеи, без мешање од страна на јавната власт без оглед на границите во кои живее. Можеби од уште поголемо значење е став 2 на овој член, кој предвидува дека „слободата и плурализмот на медиумите“ треба да се почитува. Уметноста и науката се без ограничувања и академската слобода мора да

11 Целосен наслов: „Протокол број 4 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, некои права и слободи кои не се наведени во Првиот Протокол кон Конвенцијата“;
12 Се мисли на забрана за трговија со човечки органи, за укинување на смртната казна;

се почитува (член 13). Иако не го дефинира јасно, Повелбата имплицира дека правото на сопственост, користење, располагање со и оставање во наследство на законски стекнатите имоти (сопственост од секаков вид, вклучително и интелектуалната) може да биде ограничено, односно лицата можат да бидат лишени од имотот (правата на имот), кога тоа е во јавен интерес (член 17). Меѓутоа, соодветен надомест мора да им биде обезбеден во догледно време. За граѓаните на ЕУсо заштита од екстрадиција, Повелбата експлицитно тврди дека „никој не може да биде отстранет, протеран или предаден на една држава во која постои сериозен ризик дека тој или таа ќе биде подложен на смртната казна, тортура или друго нечовечко или понижувачко постапување или казнување“ (член 19).

Што се однесува до забраната за дискриминација член 21 содржи недискриминаторска клаузула врз основа на сексуалната ориентација. Повторно се утврдени еднаквите права на мажите и жените (вклучувајќи и промоција на афирмативни мерки) (23), како и на децата (24) и на постарите лица (25), како и афирмативни мерки за лицата со хендикеп со цел да се обезбеди нивно (целосно) интегрирање во општеството (26). Во делот „Солидарност“ се утврдува правото на информации и учество на работниците во процесот на донесување одлуки (27), колективното договарање (28), пристап до бесплатна услуга за сместување (29), заштита на младите луѓе на работа (30), социјално осигурување и социјална помош сите кои живеат и се движат легално во рамките на ЕУ (34)[13], пристап до здравствена заштита (во согласност со националното законодавство) (35), пристап до услуги од општ економски интерес (36)[14] и заштита на потрошувачите (37). Во делот „Правата на граѓаните“, Повелбата предвидува еднакви права на глас на сите граѓани на ЕУ и можност да бидат избрани во Парламентот на ЕУ (39), можност да се кандидираат на општинските избори во земјата на живеење, без оглед на нивната националност или државјанство (40), како и право на добра (ЕУ) администрација (41). На секој граѓанин на ЕУ му е гарантирана конзуларна заштита во која било дипломатска мисија на која било земја членка на ЕУ, додека престојува во земја која не е членка (46). Во однос на делот „Правда“се истакнува важноста на *non bis in idem* утврден во член 50 за заштита на граѓаните на ЕУ да бидат казнети два пати за едно исто кривично дело[15].

Примената на Повелбата останува задолжителна за сите институции, тела, канцеларии и агенции на Унијата (почитувајќи го принципот на изборност на земјите членки на Унијата) при процесот на спроведување на право во Унијата (Член 51) и не ги проширува овластувањата на Унијата. Повелбата, исто така ги прифаќа правата и слободите содржани во Повелбата, кои се хармонизирани (во најголем дел) со Конвенцијата за заштита на човековите права и слободи, прифаќајќи го значењето и опсегот на тие права, утврдени со Конвенцијата. Тоа не го спречува законот на Унијата да обезбеди поголема заштита.

Европски суд за човекови права

За оваа публикација, би било залудно да се започне дебата за влијанието кое Европскиот суд за човекови права го има врз правото на одделни земји кои ја ратификувале Конвенцијата, бидејќи за тоа е потребно посебно истражување, но постоењето на одредени индикатори т.е. пресуди и мислења може да бидат показател за тоа колку често одредени (заштитени) права и слободи се повредени до степен да стигнат до Европскиот суд за човекови права и колку содржината на донесе-

13 Социјалната помош и социјалните услуги обезбедуваат заштита во случаи како породилно отсуство, болест, индустриски несреќи, зависност од друго лице или старост, и во случај на губење на работното место
14 Услуги кои промовираат поголема социјална и територијална кохезија во рамките на Унијата;
15 Иако овој принцип е заеднички за голем број од развиените земји од целиот свет, таквите случаи сè уште може да се видат дури и во некои од европските земји;

ните пресуди може да помогне во развојот на заштитата на овие права. За оваа публикација специфично имаме за цел да одговориме на прашањето: дали Европскиот суд за човекови права има влијание во дефинирањето на јавниот интерес? Може да се каже дека сигурно постојат одреден „број“ пресуди што содржат јавен интерес како фокус во својот *petitum*. Едноставно барање за „јавен интерес“ низ судската практика на Европскиот суд за човекови права во последните десет години дава 149 извештаи (Судска практика на Европскиот суд за човекови права 2015). Барање со фокус на медиумите во однос со јавниот интерес дава 101 извештај, од кои 35 во последните пет години. Уште поконкретно барање за слободата на говорот во односна јавниот интерес, со примена на терминологија од Конвенцијата, дава 19 извештаи во последните пет години. Ова е показател дека јавниот интерес е „тема“ во Европскиот суд за човекови права, а сепак повеќето случаи покажуваат дека се работи за случаи во кои сопственици на имот ја тужат државата поради ограничување на правата на сопственост во име на јавниот интерес. Ова е разбирливо (до одредена точка) бидејќи Конвенцијата експлицитно упатува кон јавниот интерес (во член 1 од Протоколот 1).

Фокусирајќи се на прашања кои се посоодветни за оваа публикација, ќе ги коментираме (некои од) случаите од судската практика на Европскиот суд за човекови права, што се однесуваат на правото на слобода на говор, кое најчесто директно влијае врз слободата на медиумите и правото на поединците да бидат информирани за прашања (од општ или јавен интерес) преку непристрасни медиуми. Конвенцијата овозможува ограничување на слободите (говор, изнесување, мисла - Член 9 и 10) во случаи на националната безбедност, јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, за спречување на нереди и злосторства, за заштитата на здравјето или моралот, или за заштита на правата и слободите на другите, односно за заштита на јавниот интерес. Сепак во неколку наврати Европскиот суд за човекови права истакнува дека таквите ограничувања, во името на општ или јавен интерес, мора да подлежат на посебни оправдување (Mendel 2015: 21).

Во случајот на *Dichand and Others v. Austria,* (2002, § 38) Европскиот суд за човекови права дозволи “мал простор во ограничувањето на политички говори или дебати за прашања од јавен интерес” мислејќи на тоа дека политичарите треба да бидат отворени за поширок критики во врска со нивните јавни настапи (особено кога промовираат или бранат политики кои влијаат на човековите права и достоинства, образованието, социјалната заштита, цените и пристапот до електрична енергија и чиста вода, националниот долг и друго). Мендел (2015) коментира неколку случаи од значење за слободата на говорот, вклучувајќи го и првиот случај на (пријава за јавно озборување) клевета *Lingens v. Austria* (1986, § 42) на кој Судот прогласи дека „прифатливите граници на критика се, и мора да бидат поширок за политичарите отколку за приватните лица.

Бидејќи политичарите доброволно се изложуваат пред очите на јавноста (како дел од нивната професија), потребно е и да бидат целосно отворени за строга контрола на секој нивен збор и постапка од страна на јвноста и на медиумите. Според Судот, Владата (и членовите на владата) мора да биде дури и потолерантна кон поголема критика отколку (другите) политичари. „Во еден демократски систем дејствијата или недостатокот од дејствија од страна на Владата мора да подлежат на контрола од страна на парламентот, судските органи, новинарите и јавното мислење“ (Castells v. Spain,§ 1992, 46). Судот го прошири опсегот на контрола врз активностите на државните службеници од страна на јавноста и медиумите во *Thoma v. Luxembourg* (2001 § 47) и потврди дека не е возможно да се воспостави (јасна) разлика меѓу политичките дебати и јавниот интерес (Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 1992 § 64). Во *Cihan Öztürk v. Turkey* (2009, § 32) Судот го ограничи почитувањето на член 10, став 2 (од Конвенцијата) за ограничување на правото на слобода на говор, под обвинение за клевета кога постојат јасни докази за (на пример) случај во кој новинар изложува дејствија на корупција. Судот поддржува поголема критика од страна на јавни претпријатија, поединци (новинари) кои се во потрага по историска вистина, спортски настани, уметници итн.

3

Кој го дефинира, штити, промовира и одржува јавниот интерес?

Оваа поглавје претставува преглед на релевантните чинители во дефинирањето, спроведувањето и штитењето на јавниот интерес. Поглавјето ќе обезбеди и теоретски пристап, а кога е можно и национален контекст преку примери во Република Македонија.

Накратко, поглавјето се фокусира на 1) политичките чинители во дефинирањето на јавниот интерес и неговиот опсег: Собранието го одредува и дефинира преку донесување закони, Владата го определува, унапредува и имплементира преку спроведување на законите, донесувањето на подзаконски акти, креирањето на јавни политики, поднесување на нацрт закони и вршење на надзор; 2) јавната администрација: го спроведува, штити и артикулира јавниот интерес преку обезбедување на јавни услуги и други дејности од јавен интерес; 3) медиумските организации како чувари на јавниот интерес го обезбедуваат основното право на слобода на говор и информирање од страна на непристрасни медиуми и 4) улогата на граѓанското општество како модел на граѓанско учество и нови форми на јавна расправа. Еден начин за обезбедување на конструктивна (наместо само отворена) расправа во јавната сфера е преку граѓанските организации во кои граѓаните независно од владата (и соодветните политички организации) може да се соберат и да дискутираат теми од интерес, вклучувајќи теми од јавен интерес (Persons 1990; Oberg, Uba 2014; за преглед на достапната литература за оваа проблематика види Глава 1).

3.1 Влада

Веќе заклучивме дека во модерните/современите развиени земји кои се декларираат како демократски и се посветени на заштитата на светоста на човековите права и темелни слободи (види поглавје 1 и 2), државата го дефинира јавниот интерес и го одредува неговиот обем, како и инструментите преку кои се спроведува и заштитува. Следствено, поради тоа што државите се комплексни организации, државното управување често бара софистицирани механизми. Притоа, тргнувајќи од поделбата на власта во рамките на една држава на Монтескје (1748) укажува дека законодавното тело е тоа кое ја застапува волјата на мнозинството и ги донесува правните норми.

Меѓутоа, со оглед на тоа дека националните законодавни домови ретко (дали и кога било) се способни за вршење на потребното истражување и аналитика како и

справување со секојдневните потреби на населението (лична опсервација на авторите), парламентот ја обезбедува извршната власт со потребниот легитимитет (мандат) да предлага (кога е применливо и неповредувајќи ги основните права и слободи) нацрт на јавен интерес (подготвување на закони), а потоа истиот го спроведува – преку креирање и спроведување на политики. Следствено, заклучуваме дека Владата (извршната власт) има водечка улога во одредувањето на развојот на јавниот интерес, како и неговите особености. Покрај тоа, несомнено е дека владите, избраните влади, одлучуваат за националните интереси (Burgess 2004 во Edwards 2007: 75).

Иако денес дефинициите за влада на англиски јазик се прилично јасни, користењето на терминот „government“ опфаќа различни институции или различен спектар на институции во контекст на одредена земја (Gocevski 2009: 9-12 респективно). Во неговата магистерска теза, Гоцевски претставува практичен преглед на употребата на терминот „Government“ кога тој се однесува на политичкиот слој на извршната власт осврнувајќи се на претседателот на државата (во претседателски политички систем), премиерот и неговиот кабинет (во потесна смисла на на зборот), како кабинетот на британски премиер или како во повеќето парламентарни или мешовити парламентарни политички системи (вклучувајќи ја и Република Македонија), во кој случај се преведува како влада; и многу поширок контекст, каде што преку government авторот се осврнува на политичките структури на извршната власт (претходно споменати) и државните служби односно администрацијата. Словенските јазици применуваат различна терминологија за различна употреба на терминот government. На пример, кога government се однесува само на политичката структура, како премиерот и неговите министри, најчесто се користи зборот „Влада“, додека за административниот слој се користи „Управа“. За централните административни органи, како што се министерствата, инспекторати, разни владини агенции, па дури и на локалната самоуправа; и „јавна администрација“ за сите јавни служби (претходното плус јавните институции кои обезбедуваат јавни и комунални услуги).

Согласно Уставот на Република Македонија (1991), Владата (премиер и неговите министри, соодветно) е главниот носител на извршната власт (Член 88) и ги има има следните надлежности (Член 91): креира политики како да се спроведуваат законите и другите парламентарни закони и е одговорна за нивното спроведување; подготвува нацрт закони, буџет на републиката и другите прописи кои ги усвојува Собранието; предлага одлуки за државните резерви и е одговорна за нивно извршување; донесува Прописи кои детално го одредуваат спроведувањето на Законите; одредува начела на внатрешната организација и работата на министерствата и другите државни органи, насочува и врши надзор над нивната работа; дава мислења за нацрт закони поднесени до Парламентот од други надлежни предлагачи; одлучува за признавање на држави и влади; воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави и одлучува за отворање на дипломатско-конзуларни претставништва во странство; предлага именување амбасадори и членови на делегации на Република Македонија во странство и именува шефови на конзуларни претставништва итн.

Надлежностите на Владата се (релативно во речиси сите случаи) дополнително утврдени со Закон (за Владата на Република Македонија, 2000; во локален контекст) проширувајќи ја нејзината улога на: утврдување развојни и економски политики, одредување програми за дејства во одбраната на безбедноста и обезбедува нивно спроведување; презема мерки за да се обезбеди слободата на пазарот и претприемништвото, како и анти-монополски мерки, го стимулира економскиот раст и рамномерниот регионален развој преку стимулација на неразвиени подрачја; утврдува стратегија за привлекување на странски инвестиции; одлучува како да управува со државниот капитал (уредено со други закони); го поттикнува и помага научниот и технолошкиот развој; утврдува стратегија и презема мерки за приклучување (на Републиката) во европските и евро-атлантските интеграции, како и во други меѓународни структури; ја следи и анализира состојбата во заштитата и унапредувањето на човековите права и граѓанските слободи; го стимулира растот на институции на граѓанското општество; презема мерки за да се создадат услови за граѓаните права на об-

разование, здравство, социјална заштита и развој на човечки ресурси; презема мерки за да обезбеди социјална благосостојба (Член 8) итн.Член 9 ја обврзува Владата да преземе мерки за да се осигура дека донесените политики и стратегии се имплементираат и да дејствуваат соодветно (на Законот), кога тие не треба да се имплементираат, што вклучува и предлагање на нови мерки (измени на постојните закони или донесување на нови закони) во парламентот.

Само за време на војна или друга вонредна состојба, кога парламентот (во локален контекст – Собранието на Република Македонија) не може да се свика, Владата може да донесува Прописи со сила на Закон (Член 10).

Владините надлежности (што значи кабинетот, односно премиерот и неговите министри во локален контекст) може да се групираат во две категории: 1) нормативни надлежности: изготвување на законите, давање на мислење по предлози на закони и донесување подзаконски акти; 2) стручна, координативна и надзорните надлежност: преземање на мерки и креирање на политики поднесени до парламентот за прашања во рамки на надлежноста на Владата.

3.2 Јавна администрација

Непристрасно и професионално продолжување на извршната власт е најзината бирократија чија цел е извршувањето на законите такви какви што се. Во една демократска држава, каде што владеењето на правото (*Rechtsstat*) е темелно начело врз кое почива целиот правен поредок, и јавната администрација е изградена за да биде јавна служба кој им служи на сите, може да се каже дека јавната администрација му служи на општото добро и го штити јавниот интерес преку обезбедување на услугите и правата на членовите на општеството. Јавната администрација, односно административните службеници можеби не го дефинираат јавниот интерес, но сепак преку своите дејности тие го артикулираат. Кинг *et al.* (2010) тврди дека „јавната администрација, гледано низ призмата на нормативните вредности, јавната политика и административното раководство, е всушност извршување на јавниот интерес“ (стр. 966). Можеби најилустративен опис на значењето кое јавната администрација го има во животот на луѓето (во современ амбиент) е фактот дека сме поврзани со бирократија од лулка до гроб. Од денот кога доаѓаме на овој свет сме регистрирани и следени, и продолжува нашиот живот низ лавиринтот на институции од здравствени, образовани, даночни служби, бракови, раѓањето на деца, па дури и нашата смрт се евидентира преку бирократијата.

Гризо *et al.* во учебникот „Административно право“ (второ издание, 2011) нудат многу описна и сеопфатна дефиниција на јавната администрација (формална или организациона смисла) која ги опфаќа: државните органи - министерства, органи во состав на министерствата, владини организации; локалната самоуправа - градоначалникот, советот на општината; јавните (државните) услуги - јавни установи од областа на образованието, здравството, науката, културата, социјалната заштита, детската заштита; фондовите за здравство, пензискиот, за вода, за патишта; јавните претпријатија; друштвата со јавни овластувања и невладините организации со јавни овластувања (стр. 18).

Материјалниот или функционалниот аспект во дефинирањето на јавната администрација се осврнува на тоа што прави (погоре споменатите институции во) јавната администрација: подготвува нацрт закони за извршната и законодавната власт; донесува подзаконски акти во рамките на својата (нивната, соодветно) надлежност; ги следи состојбите во општеството и дава иницијативи за нивно унапредување; решава управни предмети; врши управен надзор; директна примена на законите, подзаконските акти и другите општи акти (*Ibid*: 19). Централните управни органи исто познати

како (правна терминологија) државната управа, согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа (2000), обично се сметаат авторитативната администрација бидејќи тие поседуваат прерогативи на моќ (диспозиција над средствата за принуда со сила) кои се потребни за спроведување на нивните надлежности. И покрај тоа, тие се воспоставени „заради ефикасно остварување на правата и обврските на граѓаните и правните лица“ (член 2, 4 респективно) и се должни да ги извршуваат своите надлежности пропишани со закон, врз основа на начелата на законитост, одговорност, ефикасност, економичност, транспарентност, еднаквост и предвидливост“ (чл. 3). Притоа, очиглено е дека органите на државната управа (т.е. управните органи) имаат голема обврска во заштитата и унапредувањето на јавниот интерес (како што е дефинирано во Глава1). Министерствата се основани „со цел да ги извршуваат функциите на државната управа групирани по области на една или повеќе сродни административни области“ (член 5, став 2), додека другите органи на државната управа во согласност со типот на организацијата и ниво на независност се основани како самостојни органи на државната управа (дирекции, архив, агенции и комисии кои вклучуваат „административни организации“) или како органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, инспекторат и капетанија на пристаниште) (став 3). Органи во состав на министерствата се основани за вршење на конкретни управни, стручни и други работи од надлежност на министерствата (ст. 4). Во времето на пишување на оваа публикација во Република Македонија има 15 министерства (чл. 11)[16], секое со внатрешни управни органите, три управни организации (чл. 12, ст. 2)[17] (согласно овој закон), четири независни органи на државна управа (чл. 12, ст. 1)[18], согласносно со овој закон и неколку други формирани со посебни закони, четиринаесет државни инспекторати во надлежните министерства (чл. 15-28 и повеќе инспекциски служби во рамките на другите органи на државната управа и локалната самоуправа) и десетици дирекции, бироа, канцеларии и други услуги[19].

На локално ниво има 84 општини во Република Македонија и градот Скопје (Закон за територијална организација на Република Македонија, 2004), секоја со избран општински совет и избран градоначалник, и секоја со административна организација со идентична внатрешна структура како органите на државната управа, обврзани да ги извршуваат задачите во рамките на своите надлежности во согласност со Законот за локална самоуправа (2002). Локалната самоуправа е надлежна да дава јавни услуги на локално ниво, и да се грижи за јавниот интерес (чл. 2, 20, 24, 36 и 98).

Државните органи се законски обврзани да се грижат за најдобриот (според Законот) интерес на сите страни во управни постапки (Закон за општа управна постапка 2005: Член 6, Член 117 став 6, Член 244, Член 273), а истовремено се обврзани по службена должност да го штитат јавниот интерес и да преземат мерки кога е во прашање јавниот интерес (чл. 134, чл. 144, чл. 159 став. 3, чл. 212 став. 3, чл. 217). Вторите вклучуваат надлежности на Јавниот Обвинител да делува во соодветни фази на управната постапка кога е нарушен јавниот интерес (чл.226). Тенденции за обезбедување поадекватна заштита на граѓанските права (а следствено на јавниот интерес) на поуниформиран начин може да се видат во напорите да се кодифицираат и стандардизираат управните постапки во земјите од Западен Балкан под надзор на СИГМА (и ЕУ) (види повеќе во Davitkovski *et al.* 2014 и Pavlovska-Daneva *et al.* 2014), како и да се прошири опсегот на општата управна постапка на сите даватели на јавни услуги со новиот Закон за општа управна постапка, донесен во 2015 год.[20] (Pavlovska-Daneva, Davitkovska 2014).

Јавните служби го претставуваат поширокиот обем на јавната администрација и (во зависност од гледиштето) може да ги опфатат сите организации со јавни овластувања или само неавторитативните

16 Министерство за одбрана, Министерство за внатрешни работи, Министерство за правда, Министерство за надворешни работи, Министерство за финансии, Министерство за економија, Министерство за земјоделие, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за локална самоуправа, Министерството за култура, Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за транспорт и врски и Министерството за животна средина и просторно планирање;
17 Државен архив на Република Македонија, Државниот завод за геодетски работи и Државниот завод за статистика;
18 Комисијата за односи со верските заедници и групи, Агенцијата за млади и спорт, Агенцијата за иселеништво, Агенција за храна и ветеринарство на Република Македонија;
19 Пр. Управа за јавни приходи на пример (во состав на Министерството за финансии), Управата за безбедност и контраразузнавање и Бирото за јавна безбедност (во рамките на Министерството за внатрешни работи), Бирото за развој на образованието (во рамките на Министерството за образование и наука) и др.;
20 Службен весник на РМ бр 124/2015;

организации (Grizo, Davitkovski, Pavlovska-Daneva 2011: 1, 20, 27). Без оглед на дефиницијата, јавните служби се основаат со цел да задоволат или исполнат одредени заеднички потреби на општеството. Јавните служби потекнуваат од поделбата на трудот во општеството. Не постои диференцирано општество во кое еден поединец може сам да ги задоволи сите свои потреби. Ова дури може да важи и за раните човекови општества кога луѓето живееле во групи кои биле релативно самодоволни и создавале поголем дел од своите средства за егзистенција, односно потребни за нивно преживување (Gocevski 2014: 77).

Во однос на дефинирање на „јавните служби“ во Република Македонија и во теоретска и во правна смисла, Гоцевски (2014) тврди дека Република Македонија припаѓа на Европскиот континентален правен поредок (стр. 93). Општоприфатена дефиниција (од мнозинството) е дека јавните служби опфаќаат организации со јавни овластувања кои се сметаат како неавторитативни административни организации (Grizo, Davitkovski, Pavlovska-Daneva 2011: 27): јавните установи во здравството, образованието, културата, науката, детската заштита, трудот, социјалната заштита; јавните претпријатија, (јавни или државни) фондови, трговските друштва со јавни овластувања и невладини организации со јавни овластувања.Законски пак, обрнато е должно внимание на јавните установи како организации кои обезбедуваат клучни (субјективна референца) услуги на граѓаните, чии активности се регулирани со *lex generalis* Законот за установите (2005) и посебните закони за секоја дејност (респективно). Правната рамка за други дејности кои даваат јавни услуги е помалку прецизна (може да се каже погенерална) и остава простор за дискусија дали сите треба да се сметаат за јавни служби (ставот на авторите е дека треба и дека се јавни услуги).

За ова, Гоцевски (2014) тврди дека целиот иден развој на теоријата и правото на јавните служби треба да се развива во насока на сервисно ориентирана (кон клиентот) јавна администрација, односно секоја организација која обезбедува услуга од еднаква важност за поширокатa заедница или слоеви на населението, без разлика дали таа организација е авторитативна агенција на владата или неавторитативен јавен сервис (амбуланта, градинка или комунлни услуги) номинално треба да се смета за јавна служба. Една држава која се декларира како (нео)либерална, социјалдемократска или (дури и) демохристијанска и граѓанска не може да поддржува каква било друга причина за постоењето на организациите на јавната администрација (освен за обезбедување јавни услуги), и на тој начин дејствува во името на државните и јавните интереси:

> Дури и поавторитативните организации мора да постојат само за да се гарантираат човековите права и граѓанските слободи. Војските војуваат надвор од државните граници, за да граѓаните не се плашат дека војната ќе дојде пред нивниот праг. Полициските сили дејствуваат во насока на обезбедување на јавниот ред и мир за да им се обезбеди на граѓаните да не се плашат за својата лична безбедност и за безбедноста на нивниот имот. Министерството за надворешни работи (денес мора да) го оправда своето постоење преку обезбедување на еднакви права и слободи на граѓаните на својата држава во други држави и да се обезбеди слобода на движење. (стр. 94)

Други модели на јавните служби во постсоцијалистичките држави се т.н. „комунални услуги“, односно дејности уредени со посебни норми, предмет на надзор од страна на регулаторните тела (на владата или парламентот) кои државата (или локалната самоуправа) овозможува да се обезбедени делумно или целосно од страна на јавни претпријатија или приватни субјекти: снабдувањето со гас, снабдување со вода, управување со отпадни води, дистрибуција на електрична енергија, одржување на патишта, управување со отпад, централно греење итн. Зависно од тоа дали давателот на услугата е правно лице во јавна сопственост или предмет на приватна сопственост, ја правиме следната разлика: јавни претпријатија, трговски друштва со јавни овластувања, концесии и јавно-приватно партнерство и во последните триесет години невладините организации кои добиле статус на Организации од јавен интерес (Davitkovski, Pavlovska-Daneva, Gocevski 2014: 5).

Јавни установи се општ и флуиден концепт на кој му недостасува прецизност, иако прифатлив обединувачки концепт (како може да се организираат) е дека јавните установи може да се организираат како административни организации (во својата класична смисла) прв пат забележани во француското право (Grizo, Davitkovski, Pavlovska-Daneva 2011: 360, 368).

Во Република Македонија, јавните установи се основаат како јавни, приватни и мешовити установи (Grizo *et al.* 2011: 192 и Davitkovski, Pavlovska-Daneva, Gocevski 2014: 18-24) во областа на: здравството: болници, клиники, аптеки, стоматолози, гинеколози итн.; образование: основните училишта, средните училишта, факултетите и универзитетите; наука: институти; социјалната заштита: центри за социјална работа, детски градинки, заштитата на лицата со посебни потреби итн.; култура: театри, опери, балети, музеи, археолошки локалитети, кина итн. Други организации можат да се стекнат со статус на установи под условите уредени со Закон (за установите, 2005).

Концесии на јавни услуги се постапките на содоговарање односно склучување договори (аутсорсинг) за одредени услуги со приватни партнери. Државата или единиците на локалната самоуправа наречени концедент го пренесуваат правото на управување на јавниот сервис на приватен партнер (правно или физичко лице наречено концесионер), давајќи им право да им наплаќаат на клиентите за обезбедените услуги со што ги компензираат своите трошоци (Grizo *et al.* 2011: 170, Davitkovski, Davitkovska, Gocevski 2013: 200). Овој метод на аутсорсинг на јавните услуги (образование, социјална заштита, здравствена заштита) донесе нов тренд во јавната администрација наречен приватизација (Grizo, Davitkovski, Pavlovska-Daneva 2011: 369-374, 378-392).

Концесионирањето јавни услуги одигра витална улога во развојот на одделни сектори во француската економија како железницата, водоводите, постројки за дистрибуција на гас итн. (Gocevski 2014: 79-80). Во ерата на либералниот капитализам државите го пренесуваат „товарот“ за инвестирање во јавните комунални претпријатија на приватниот капитал, обезбедувајќи двојна корист од обврската кој по одреден временски период на користење на услугите (сега добро развиени) се префрла назад во државна надлежност. (Потенцијален) недостаток е тоа што концесиите се проширија во услуги каде профитабилноста на концесионерот е ограничена и често бара финансиска помош од владите за да се спречи банкрот и прекинување на јавната услуга (Davitkovski, Pavlovska-Daneva, Gocevski 2014: 6-12, 161).

Јавно-приватни партнерства сè уште една форма на содоговарање односно аутсорсинг на јавни услуги, и се смета како концепт на Нов јавен менаџмент. Иако унифицирана дефиниција на јавно-приватно партнерство или ЈПП е тешко да се најде и многумина сметаат дека законска дефиниција не може да се обезбеди (Stober 2007: 569). Зелената книга за јавно-приватно партнерство и Правото на заедниците за јавни договори и концесии (2004), објавена од страна на Европската комисија ја дава следнава дефиниција: ЈПП претставува различни форми на соработка помеѓу јавниот сектор (централната и/или локалната власт) и приватниот сектор со цел да се обезбеди финансирање, изградба, реконструкција, управување и одржување на инфраструктурата и/или обезбедување на јавни услуги (Belicanec 2008: 7 во Davitkovski, Pavlovska-Daneva, Gocevski 2014: 173-176 респективно), со што, општата перцепција на ЈПП е дека тие ги опфаќаат сите договори помеѓу владата и приватниот сектор преку кои приватни субјекти ги обезбедуваат традиционалните јавни услуги (Savas 2000:9 воForer 2010: 475), „идејата зад таквите договори има идеолошка и прагматични позадина“ (*Ibid*). Savas (Савас) дури и ја промовираше идејата дека приватниот сектор обезбедува за еднаков обем на услуга, (до) 50% поевтино од јавниот сектор (*Ibid*: 476). Thompson (Томпсон) (1982) и Kolderie (Колдери) (1986) тврдат дека приватизацијата не е ништо повеќе од содоговарање од страна на Владата за префрлање на функции одјавниот сектор во приватниот сектор (Mengistu, Hail-Mariam 2011: 43), а Колдери (1985) идентификуваше два различни концепти на приватизација: 1) „обезбедувањето на јавните услуги, односно одлука на политиката да обезбеди добро или услуга; 2) „производство“, односно управна активност за производство на тој производ или услуга (Layne 2000: 21).

Концептот сепак е корисен (ја обезбедува посакуваната ефикасност) под одредени услови: има неколку потенцијални даватели на истата услуга, управата е способна да го надгледува извршувањето на договорните услуги, договорот има соодветни одредби и предметот на договорот (концесија или ЈПП) е прецизен и јасен (Grizo, Davitkovski, Pavlovska-Daneva 2011: 388). Сепак, се сведува на владините функционери и нивната доблест и вештина да ги препознаат потенцијалните на ЈПП (кога е применливо, а не во какви било околности, по секоја цена) за искористување на технолошките иновации, стручноста, финансиските бенефиции и искуството на приватниот сектор и го користат за решавање на прашања во сложени јавни политики, на пример, изградбата на автопатот, мали хидроцентрали, брани, улично осветлување, аквадукти, железници, па дури и ако правилно се извршува болници, училишта, детски градинки итн.

ЈПП во Македонија досега имаат релативно краток список на користење и повеќе се гледаат како Изгради Работи Пренеси аранжмани (Build Operate Transfer) и како краткорочен инструмент. Forer (Форер)*et al.* (2014) ја гледа иднината на ЈПП како долгорочна соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор во обезбедувањето јавни услуги, при што ја дава следнава дефиниција:

> ЈПП е договор помеѓу владата и организации од приватниот сектор (вклучувајќи НВО), во кој приватните субјекти се вклучени во процесот на донесување одлуки и производство на јавни добра и услуги кои се традиционално резервирани за јавниот сектор, а приватниот субјект ги сноси ризиците од производството и обезбедувањето на таквите услуги (стр. 476).

Јавните претпријатија се форма на обезбедување на јавни добра и услуги во Република Македонија, основани врз законската категорија „дејност од јавен интерес“ пропишана во Законот за јавни претпријатија (2006) кој ја замени категоријата во социјалистичката терминологија „економски професии од јавен интерес“.

Беличанец тврдеше дека централната категорија од Законот за јавни претпријатија е неологизам создаден за споредба на теоретската и нормативната категоријата „економски јавни услуги“ или уште познати во францускиот закон како „индустриски и комерцијални јавни услуги“ (2010: 563-600). Беличанец истакна дека таквите формулации како „професии од јавен интерес“ се категорија воведена со Закон, а не Уставот бидејќи Уставот (1991) ги признава формулациите „јавни услуги“ (чл. 24, 58) и „јавен интерес“ (член 30, 76) одделно. Поранешното законско решение даваше интересна формулација која ги потенцираше вкавите стопански дејности од јавен интерес како незаменлив услов за животот на граѓаните, нивната работа, животот на државната управа и без нивно континуирано обезбедување животот не може да продолжи нормално. Законот за јавни претпријатија (1996), преку клаузула на позитивна енумерација, утврдуваше 17 професии со кои се остварува јавен интерес: енергетика, железнички сообраќај и јавен превоз (на патници), телекомуникации, поштенски услуги, радио и телевизија, гасоводи и нафтоводи, стопанисување со шумите, управување со води и пасишта (и други природни ресурси), ветеринарните служби и спорт (член 2). Во 2006, позитивната енумерација беше извадена со Измени и дополнувања на Законот, оставајќи го определувањето на специфичните услуги како дејности од јавен интерес на Владата и Собранието преку посебни закони кои ја регулираат секоја професија и сега вели „Дејности од јавен интерес се дејности или одделни работи од дејносите со кои се остварува јавен интерес“ (член 2, 2006)[21].

21 Преглед на јавните услуги во Македонија може да се најде во Гоцевски 2014: 84

Испитувањето на медиумите како нужен чинител во наративот на јавниот интерес е важен чекор во секоја одржлива и успешна демократија. Лоцирањето на медиумите во постојниот дискурс – т.е. во фокусот на оваа публикација, бара од нас да понудиме неколку одговори: 1) кратка дефиниција за „медиумите“, со што ги сместуваме во соодветен контекст, 2) што се добри медиуми или пак што е добро за медиумите и 3) што е нивната улога во однос на јавниот интерес како што е дефиниран во Поглавје 1 и 2 од оваа публикација.

Што е медиум?

Во документот издаден од Одделението за меѓународен развој во 2008 година кој ги анализира медиумите и доброто управување, медиумите се дефинирани „како (воглавно) недржавни чинители кои се дефинираат себеси како независни од државата и од сите општествени чинители (она што Едмунд Бурк го опишал како „четврта власт“, одвоена од државата, црквата или електоратот). Обидувајќи се да ги набројиме чинителите кои ја сочинуваат, т.е. ги претставуваат медиумите во современата (21 век) поставеност, можеме да кажеме дека сè може да претставува медиум – од национален весник до студентски магазини, од глобални радиодифузери до локално радио, интернет страници и блогови до социјални мрежи, подкасти, виртуелни групи, граѓани новинари, па се до јавни радиодифузни сервиси.

Медиумите се важен чинител поради фактот дека имаат многу значајна улога во општеството. „Во голема мера го обликуваат мислењето на луѓето за прашањата и институциите кои ги афектираат. Тие се клучни за формирањето на јавното мислење. Карактерот на медиумите тежнее кон определување на карактерот на јавната дебата во демократијата. Слободните медиуми се од фундаментално значење за секоја дефиниција за демократско добро владеење.“ (DFID 2008: p. 3).

Зошто е важно управувањето со медиумите?

Ефективните институционални и политички процеси се сметаат за *sine qua non* за развојот на државата. Оваа теза е потврдена со концептот на добро управување. Според Резолуцијата 2000/64 на Комисијата за човекови права, главни карактеристики кои го дефинираат доброто управување се: транспарентност, одговорност, отчетност, учество и респонзивност (на потребите на граѓаните).

Сепак, предуслов за овие карактеристики како и за самото управување е силен и остварлив однос помеѓу државата и граѓанинот. Со цел тие да бидат вклучени на начин кој им овозможува остварување на нивните права неопходна е комуникација помеѓу државата и граѓаните.

Puppis (Пупис) го дефинира управувањето во однос на медиумите како „регулаторна структура како целина, односно целина од форми на правила кои имаат за цел да ги организираат медиумските системи“. Оваа дефиниција го покрива и колективното и организациското управување. Слично на ова, Hamelink (Хамелинк) и Nordenstreng (Норденстренг) (2007: 232) реферираат на управувањето со медиумите како „рамка на практики, правила и институции кои ги поставуваат лимитите и даваат поттици за перформансите на медиумите“. McQuail (МекКвеил) (2007: 17-18) го опишува управувањето со медиумите истовремено и како бројни форми на менаџмент и одговорности во склоп на медиумите и како институционализирани односи помеѓу медиумите и општеството.

Управувањето само по себе како концепт е пошироко и отвара можности за инклузивност на засегнатите страниво процесот. Како што вели Napoli (Наполи) (2015), идејата за управување со медиуми можеби најдобро може да се концизира како регулаторни дискусии, процеси и исходи кои се случуваат внатре и надвор од државата (за критички осврт на концептот на управување со медиуми, види Karppinen & Moe, 2013).

Оттука, идејата за управување со медиумите е концептуализирана како повеќечинителски пристап кој е замислен да се „справи“ со сложените конфликти на интереси во политиката на медиумите. Овој пристап ги зема предвид интересите на разлчините засегнати страни во рамките на корпоративните дејствија (cf. Freeman, 1984; Post, Preston et al., 2002). Компаниите имаат тенденција да им излегуваат во пресрет на

засегнатите страни кои се клучни за нивниот успех, како што се вработените, добавувачите и клиентите, но ги занемаруваат засегнатите страни со мала или никаква моќ, а кои сепак имаат оправдани барања и очекувања (cf. Mitchell, Agle et al., 1997).

Бидејќи управувањето со медиумите е основано на системски, сеопфатен и институционализиран повеќе-чинителски пристап, истото е способно да ги интегрира (занемарените) интереси на засегнатите страни на различни нивоа. Граѓанското општество, кое досега се појавува само во улога на публика, ќе учествува во процесите на управување со медиумите покрај етаблираните засегнати страникако што се медиумските организации, економските интереси и државните авторитети. Компаниите повеќе не работат само за корпоративниот интерес, туку и за општествениот, а нивната извршителност се оценува од различни перспективи (cf. Post, Preston et al., 2002: 17).

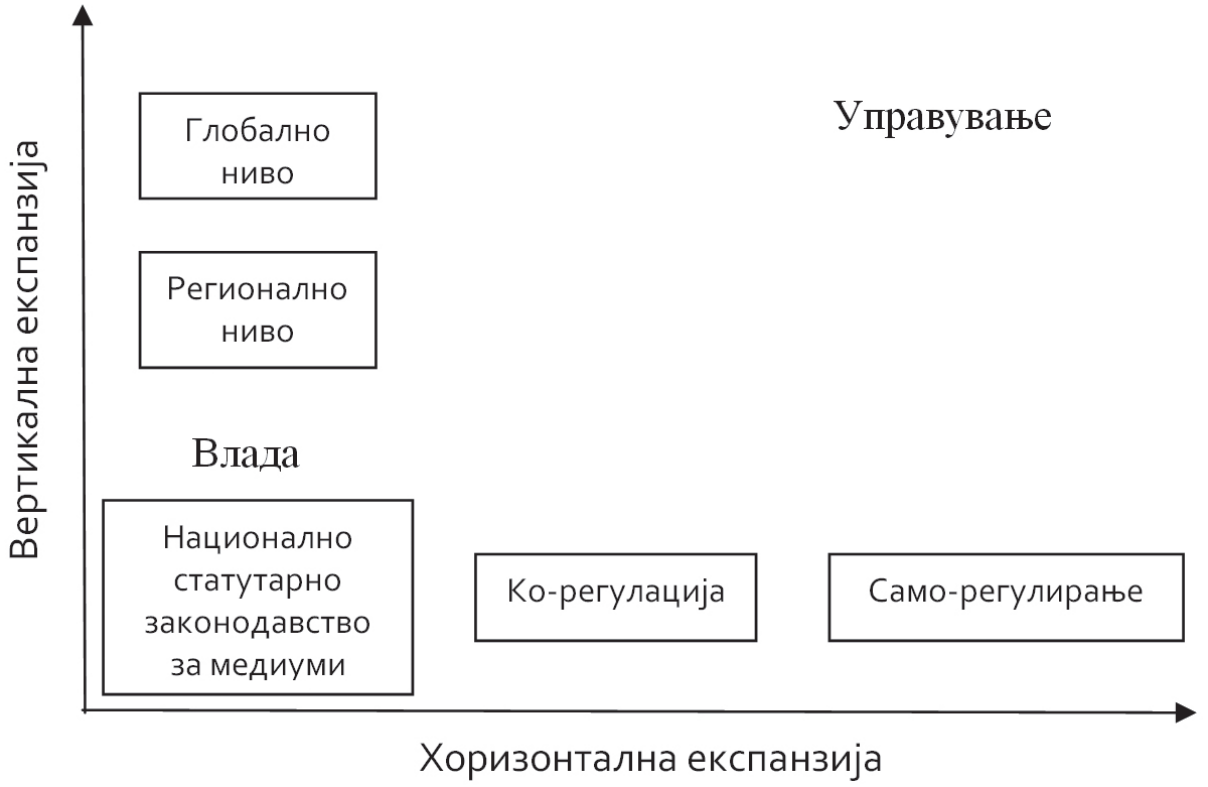
Вклучувањето на државата како внатрешен играч го отвара прашањето „кој ќе го регулира односот помеѓу државата и медиумите“? Кој ќе го штити она што го работат медиумите и дали тоа би било во согласност со интересите на народот?

Во оваа насока, често се вели дека постоењето на регулаторните реформи е со цел да се зачува „јавниот интерес“. Авторите како McQuail, Feintuck & Varney пак веруваат дека проблемот лежи во државата и медиумите. Односот помеѓу овие два ентитети не е јасно дефиниран и оттука произлегува матната основа врз која се гради законодавството, често резултирајќи со конфузија. McQuail (1992: 9) го следи конфликтот помеѓу државните авторитети и медиумските слободи преку потиснување и прохибиција, до дозволи и потоа пропишување, пред неодамнешното свртување кон полибертаријански вредности.

Новинарската професија (без разлика преку која технологија ќе се пренесуваат вестите) традиционално има морална обврска да му служи на јавниот интерес (Barkin, 2002: Lggers, 1999).

Клучен аспект на принципот на јавен интерес е дека традиционално ги содржи и рестриктивните и афирмативните димензии. Тоа значи дека артикулацијата и примената на стандардот на јавниот интерес во управувањето со медиумите генерално вклучувало ограничувања на она што им било дозволено на медиумските организации, или пак што требале да прават (пр. во однос на прашања како содржина за возрасни, насилство, итн.), како и афирмативни услови или обврски поврзани со задоволување на информациските потреби на заедницата на начини кои ја поддржуваат функционалната демократија (пр. обезбедување минимум ниво на вести, информативна и образовна содржина; задоволувајќи ги стандардите на точност и веродостојност во известувањето, придржувајќи се до специфичните новинарски вредности, итн.) (Napoli, 2005).

Во нивната комуникација регулаторите тежнеат да го задоволат јавниот интерес. Latzer (2007: 1) прави разлика помеѓу хоризонтална и вертикална екстензија. *Хоризонтална* - таа ја вклучува улогата на приватниот сектор во законодавството, ремиксот на придонесот на државата и приватниот сектор во релевантното законодавство. (2) *Вертикална* - таа вклучува повеќеслоен карактер на регулација, интеракција на домашното законодавство со меѓународното, наднационалното, регионалното и локалното. Двете екстензии се важни со цел да се оценат актуелните промени во законодавството за комуникации, иницирано од либерализацијата и глобализацијата, да се долови променетата/намалената улога на националните држави во комуникациите, и да се советуваат креаторите на политики за нивните регулаторни избори помеѓу различните модели на регулирање во конвергентните комуникациски пазари.



Слика 1. Управување со медиуми како хоризонтална и вертикална експанзија на владата
(извор: Puppis, 2007, стр. 331)

Како што истакна Mayntz (2004: 66), управувањето може да се разбере како регулаторна структура како целина, комбинирајќи го јавното и приватното, хиерархиските и мрежните форми на координација на активности. „Во однос на хоризонталната екстензија на владата, терминот „управување со медиумите“ го покрива статутарното законодавството за медиуми како и нивната само-регулација и ко-регулација. Додека државата не е инволвирана во само-регулаторни организации (освен преку можниот притисок врз индустријата), ко-регулацијата се одвива во дадените рамки токму од државата и упатува на миксот на статуторно законодавство и само-регулација“ (Puppis, 2007: 32).

Зошто медиумите се важни за јавниот интерес?

Обидот да се објасни накратко зошто медиумите се важни за јавниот интерес е комплексно како тоа да се обидете да одговорите како држењето до здравите животни навики е важно за здравјето. Лесно воочливо е дека медиумите денеска можеби имаат повеќе влијание врз нас отколку нашите лични искуства (Feintuck, Varney 2007: 1). Преку медиумите (телевизијата, радиото, интернет преносителите, весниците во сите нивни форми, информативните канали преку RSS, дури и социјалните мрежи до некоја мера) ние примаме информации кои нè интригираат. Ова може да биде интересна информација за спортски настан, шоу за готвење, мода, мотори и актуелни политички настани. Може да биде и информација за која имаме интерес, како промена во законодавството кое влијае врз нашите даноци, трошоците на јавните претпријатија, достапноста на храна и лекови, тековни политички настани кои може да водат кон подобар живот или дури и војна! Ова е улогата на „информативен канал“ која ја играат медиумите во нашите животи, која ги сместува во многу специфична позиција: медиумите можат селективно да ги филтрираат информациите за важните настани – да го нагласуваат

она што го знаеме па дури и да влијаат на начинот на кој го дознаваме! Еднаш кога ќе ја разбереме оваа аналогија на нудење информации за јавноста, за нивните права и обврски, за што се случува со јавните услуги и што прават нашите политичари за да ги заштитат нашите права и да ја подобрат нашата општа благосостојба, лесно можеме да заклучиме дека медиумите се чувари на портите на јавниот интерес. Не само што е важно да имаме медиуми, туку да имаме миедуми кои ќе бидат во состојба и позиција која овозможува непристрасен пренос на информации за настаните важни за сите граѓани. Исто така, тврдиме дека е важно медиумите да претставуваат професионален сервис способен да издвои што е важно, а што не.

Ајде да разговараме за плурализам

Во сферата на медиумите во една земја секогаш постои ризик влијателните играчи да станат доминантни во медиумскиот простор. Концентрацијата на сопственоста на медиумите треба да биде дисперзирана и треба да се направат напори да се поттикнат независни медиуми. Плурализмот како таков поттикнува разновидност помеѓу медиумите. Цели кон тоа да вклучи различни медиумски чинители, негува разнолика медиумска содржина се со цел да ја пренесе информацијата кон широката публика.

Правната основа на медиумскиот плурализам во Европа може да се најде во меѓународните договори[22] како Декларацијата за човекови права на ОН (1948), како што се слободата на мисла, слободното изразување вклучувајќи слободата да се има мислење без вмешување и да се бара, добива и пренесува информација и идеи преку кој било медиум без разлика на националните граници(чл. 19); Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи (1950) ја утврдува слободата на изразување како основно право.

Слободата на изразување изречно ја вклучува „слободата да се има мислења и да се примаат и пренесуваат информации и идеи без вмешување на јавните органи без разлика на националните граници“ (чл. 10, ст. 1) и Повелбата за основни права на ЕУ (2012) усвоена во 2000 година која декларира дека „секој има право на слобода на изразување...вклучувајќи слобода да има мислења и да прима и пренесува информации и идеи без попречување од јавните органи и без разлика на националните граници“ (чл. 11, ст. 1), изречно пропишува дека „слободата и плурализмот на медиумите мора се почитува“ (ст. 2)! Во зависност од соодветниот баланс, доколку постојат условите за слободата на медиумите, плурализмот (и нивната одржливост), и регулирањето кој е сопственик на истите, како работат и што тие пренесуваат, како и знаењето кога државата да ги употреби своите привилегии на моќ за оправдано да ги ограничи медиумите да објават одредени информации, медиумите ќе прераснат во вистински чувар на јавниот интерес или пак во партнер на владите и моќните бизниси.

Сепак, во една или друга форма, сите договори им остваат на националните законодавци да ги спроведат овие права согласно домашното право, обичаи и вредности. И во една или друга форма, тие им дозволуваат на државите да наметнат одредени правила во однос на слободата на изразување и пренесување на информации кога се организирани, т.е. пренесувани преку радиодифузен сервис. Така, дури и Конвенцијата (1950) овозможува државите да бараат лиценцирање на радиопредавателите, телевизиите или кината (чл. 10, ст.1). Понатаму, Конвенцијата препознава дека уживањето на овие слободи носи одговорности, па така дозволува истите да бидат предмет на формалности, услови, ограничувања или казни согласно закон, кои би биле неопходни во едно демократско општество, кога тоа е во корист на државниот интерес, територијалниот интегритет или јавната безбедност, за превенција на неред или кривично дело, за заштита на здравјето или моралот, за заштита на репутацијата или правата на другите, за спречување на обелоденување на доверливи информации или за одржување на авторитетот и независност на судството (ст. 2).

Преку Комитетот на експерти за концентрација на медиумите и плурализам, Советот на Европа дава свој придонес кон плурализмот на медиумите. На еден од состано-

22 И другите меѓународни договори и националните законодавства на сите земји.

ците на министрите, согласно нивниот меморандум (1999), медиумскиот плурализам е дефиниран како диверзитет во понудата на медиумите, рефлектирана, на пример, во постоењето на повеќе независни и автономни медиуми и разновидност во медиумската содржина која е достапна за јавноста.

Дефиницијата на плурализмот го вклучува и диверзитетот на сопственоста (т.е. постоењето на повеќе посебни и автономни медиуми) и диверзитетот на аутпут (т.е. разноврсна медиумска содржина) (Doyle, 2002: 12). Во продолжение, Doyle предлага и ги анализира четирите детерминанти на медиумскиот плурализам: (а) големина/богатство на пазарот; (б) диверзитет на понудувачи; (в) консолидација на ресурси и (д) диверзитет на аутпут.

Doyle аргументира дека големината на пазарот е директно поврзана со нивото на ресурси, кое пак овозможува поединците или групите да воспостават или купат медиум. Последователно, изворите на финансирање (без разлика дали се различни) не може да ја променат блиската врска која ја има големината на пазарот со нивото на ресурси.

Во оваа насока, македонскиот пазар е многу мал и презаситен со различни форми на медиумски пазари. Според студијата за Индексот на одржливост на медиумите:

> големо мнозинство од медиумите, вклучувајќи ги скоро сите најголеми национални радиодифузери и печатени медиуми во приватна сопственост, се всушност дел од поголеми ентитети и не може да се сметаат основна дејност на нивните сопственици. Сопствениците всушност ги користат за промоција на нивните основни активности, како алатка против конкуренцијата и како адутво преговорите со јавните органи кога нивните бизниси се под притисок (Georgievski 2015: 81).

Големината на пазарот и нивото на ресурси кое се користи за одржување на медиумите се тесно поврзани. Плурализмот зависи од достапноста на ресурсите поради фактот дека еден производ може да биде доставен до различна публика во различни места. Поголемите и побогати пазари секако можат да обезбедат различни начини да ги дисперзираат тие производи додека пак помалите пазари не се способни за тоа.

Разновидноста на снабдувачите е јасна одредница, додека пак со цел да постои плурализам мора да постои разновидна сопственичка структура на медиумите. Понатаму, сопственоста треба да вклучува различни платформи и видови на медиуми за плуралистичка средина. Доколку одредени чинители станат премоќни, моќта ќе биде концентрирана помеѓу нив, што пак ќе доведе до намалување на изгледите за плурализам. Мнозинството традиционални медиуми во Македонија се потпираат на приходите од реклами, кои во просек сочинуваат повеќе од 90% од нивните вкупни приходи, додека останатиот процент потекнува од разни спонзорства (ibid.).

Покрај ова, поддршката за радиодифузниот „јавен сервис“ (МРТВ) (за кои разновидноста на содржина и политичката независност се стандардни барања) ќе придонесе директно кон разновидност и плурализам во медиумите (Doyle, 2002: 26). Сепак, МРТВ како јавен радиодифузен сервис останува многу критикуван за неговата пристрасна позиција. „Мора да се признае дека постоеја напори во минатите години за да се редизајнира програмската понуда, но истите останаа на чисто козметички промени кои резултираа во почиставизуелизација и надградба на техничките способности на јавниот сервис. Програмите на МРТВ, особено вестите и информациите, остануваат силно пристрасни во корист на владата, и јавниот радиодифузер не се воздржа да не се приклучи во хајката насочена против опозицијата или критичките медиуми и новинари“ (IREX, 2014: 72). Понатаму, македонската МРТВ беше критикувана за покривање на владеачката партија на попозитивен начин него другите партии во текот на претседателските и парламентарните избори во 2014 година. (OSCE/ODIHR, 2014: 9). Ова е исто во спротивност со Изборниот законик, кој ги обврзува медиуите да ги покриваат парламентарните избори на фер, балансиран и непристрасен начин. Понатаму, неодамнешната оценка на медиумите од страна на Transparency International Macedonia, МРТВ „не ги исполни своите обврски да понуди независно и објективно покривање на изборните кампањи“ (2014: 19).

Не сите сопственици сакаат да вршат влијание преку содржината на нивните медиуми и оние пак кои сакаат тоа можеби го прават примарно и едноставно од деловни, а не политички причини. Сепак, причината зошто разновидноста во сопственоста е важна за плурализмот е бидејќи сопственоста на медиумите може да се преобрази во медиумска моќ (Meier and Trappel, 1998: 39 цитиран во Doyle, 2002).

Интересите на сопствениците на медиумите се тешки за следење, а камоли да се мониторираат и регулираат. Со цел да се минимизира заканата сопствениците на медиумите да ги наметнуваат личните интереси преку медиумите (во нивната сопственост), државататреба да превенира монополизација на медиумската моќ. Doyle ја продолжува дискусијата со изјавата дека најдобриот начин да се сопре монополизација е да се има разновидна сопственост во медиумите (особено радиодифузерите). Разновидноста во сопственоста ќе обезбеди присуство на мноштво понудувачи и ќе ја ограничи можноста за монополизација. Постои ризик дека промовирањето на вакватa разновидност во сопственоста може да создаде трошковна ефикасност, но овој ризик е минимален.

MediaPedia, независно истражување спроведено од четири лица (три новинари и програмер) ја мапираше и ја обелодени во детали сопственичката структура на медиумите во Македонија во периодот 2013-2014. Финансирани од Медиумската Обсерваторија на Југо-Источна Европа, MediaPedia забележува дека голем дел од сопственоста на медиумите во земјата е тајна, што ги ограничува граѓаните да дознаат дали одредена медиумска станица, интернет портал или весник претставува политички став на група или на интересите на граѓаните (односно непристрасен пренос на информации за одреден настан). Како дел од проектот, во истражувањето за транспарентноста на сопственоста (на медиумите) Ида Протуѓер Вељковиќ тврди дека заедничка карактеристика на (сите) медиуми во најголем дел финансирани од јавни пари (од буџетот или од пари од јавни претпријатија и акционерски друштва во сопственост на државата) е дека „тие имаат многу слична содржина на вестите, цитатите или користат исти извори, емитуваат програми со скоро идентична содржина и нивните вести се презентирани по идентичен или сличен редослед, се во корист на финансиерот наспроти јавниот интерес“.

Бумот на интернет порталите во Македонија (област која е помалку, ако и воопшто регулирана), доведе до појава на голем број на интернет страници декларирани (или само-декларирани) како информативни портали. Многу од нив покажуваат очигледен недостаток на информации за сопственоста или за идентификација (како што е импресум со наведени членови на уредничкиот состав). Истражувањето од MediaPedia обелодени дека уредничкиот состав и сопствениците на неколку веб портали се тесни соработници на владејачката партија во Македонија (т.е. ВМРО-ДПМНЕ и коалицијата) или пак имаат изразени односи со луѓето од таа партија.

Управувањето со средствата во медиумите може исто да има и влијание врз медиумскиот плурализам. Клучен аспект на врската помеѓу концентрацијата на медиумите и плурализмот е мерата во која концентрираната сопственост поттикнува консолидација на трошковните функции - особено уредничките - помеѓу она што се нарекува „конкурентни“ производи во заедничка сопственост (Doyle 2002: 23).

Анализирањето на управувањето со медиумите во Македонија открива алармантна состојба. Како што медиумите стануваат исполитизирани, најчесто во насока на владејачката партија, може да се воочи прогресивно влошување. Влијанието на владата врз аутпутот на медиумите се врши, меѓудругото, преку државно-финансираните реклами. Во неодамнешниот Извештај за напредокот на РМ, изготвен од ЕУ е истакнато дека постои недостаток на вистинско независно известување и недостаток на точни и објективни информации кои им се достапни на јавноста преку доминантните медиуми, како и недостаток на јавна дебата. Позитивно е воспоставувањето на саморегулаторно тело, воспоставено во декември 2013 година од самите медиумски чинители (2014: 2).

Испитувањето на правната и институционалната рамка на медиумските регулатори во Македонија може да ни понуди детален преглед во улогата на македонските

медиуми во однос на заштитата и промоцијата на јавниот интерес. Двата најрелевантни закони за оваа студија беа усвоени во 2013 година - Законот за медиуми и Законот за аудиовизуелни медиумски услуги. Законите го заменија Законот за радиодифузија од 2005 година како единствен законски акт кој го регулираше медиумскиот сектор. Двата закони беа дизајнирани (соодветно) да адресираат неколку прашања: телевизиското и радио емитувањето (традиционалното емитување); да обезбедат аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и реемитување на програмските услуги преку јавните комуникациски мрежи. Формално, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги цели кон промоција на развојот на аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, развој на независна продукција, развој на медиумска писменост, поттикнување и заштита на културниот идентитет и поттикнување на конкуренција помеѓу медиуите.

Законот обезбеди основа за воспоставување на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги како форма на регулаторно тело, заменувајќи го претходниот Совет за радиодифузија. Агенцијата ги имаше следните надлежности (чл. 6): обезбедување јавен пристап до активностите на радиодифузерите; одговорност да го обезбеди постоењето, разновидноста и независноста како и да го штити и развива плурализмот во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги; да презема мерки (вклучувајќи и да изрекува прекршоци) во случај на прекршување на законодавството; е одговорна да обезбеди заштита на малолетниците (од содржината на медиумите); да усвои подзаконски акти; и е одговорна за заштита на интересот на граѓаните во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги. Нотираните одредби укажуваат на улогата на Агенцијата како чувар на јавниот интерес.

Агенцијата е управувана од Совет и Директор. Надлежностите на Советот се да доделува, одзема или менува дозволи за телевизиските или радио дифузерите, да ги поништува одлуките за измена на сопственоста, да делува и да информира во случај на прекршување на авторски права и да усвојува подзаконски акти и процедури поврзани со работата на Агенцијата и да го надгледува имплементирањето на нејзината годишна програма (чл. 18).

Усвојувањето на двата закони не помина лесно бидејќи предвидуваа одредени новини и го заменува дециниски старото законодавство. Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги подлежеше на критики и од домашната и од меѓународната заедница. По сеопфатна дебата, Собранието го усвои Законот во јануари 2014 година со неколку измени: изземање на онлајн порталите од законот; на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и беше доделено само правото да врши надзор исклучиво врз печатените медиуми; на Здружението на новинари на Македонија (ЗНМ) му беше дозволено да предложи еден кандидат од седумте членови на советот на регулаторот; и, последно, се вметна одредба која ќе обезбеди дека идните рестрикции на содржината на медиумите ќе бидат преземени во согласност со практиката на Европскиот суд за човекови права.

Законот за медиуми исто така беше предмет на јавна дискусија и критики поради наметнувањето на непропорционални обврски на печатените и дигиталните медиумски пазари. Комплементарно на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Законот за медиуми беше исто усвоен и сметан од експертската заедница како целосно непотребен. Законот ги определува основните начела и услови за медиумските издавачи, предвидува заштита на малолетниците, и содржи одредби со кои се дефинира уредникот и уредничката политика. Исто така вклучува и одредби кои ги регулираат правата на новинарите да ги искажат своите мислења и ставови, одбивањето да извршуваат задача или работа кога така го штитат изворот на информација, јавноста во работењето на медиумските издавачи и правото на реплика и корекција на објавена информација. Дефиницијата на медиуми и новинари која е дадена во Законот во Македонија не ги содржи блогерите и новинарите кои работат за дигитални медиуми. Ова е значителена пречка со оглед на тоа што не можат да уживаат одредени права вклучувајќи го и правото на заштита на нивните извори.

Експертите критикуваа неколку прашања во однос на правните дефиниции. Според Законот, слободата на изразување може да биде ограничена кога ограничувањата се во согласност со Уставот – кој е

во согласност со меѓународните договори (види Поглавје 2). Сепак, Уставот не содржи јасна одредба која упатува на ограничување на медиумите, оставајќи многу отворен простор за дискреционо (арбитрерно) толкување на оваа одредба од извршната власт или било кое друго надлежно тело кое има надлежности поврзани со радиоемитувањето. Истата аналогија е применлива и за чл. 4, пропишувајќи дека ограничувањето на слободата на изразувањето е оправдана кога е засегната државната безбедност, а сепак нема јасна дефиниција што значи закана за државна безбедност, уште еднаш оставајќи многу простор за отворени толкувања на овој термин и повикувајќи други закони кои ги регулираат заканите кон националната безбедност, но кои можеби и не се добро применливи и за слободата на изразување. Да не се повторуваме со она од Поглавје 2 од оваа публикација, има многу случаи пред ЕСЧП кои укажуваат на тоа дека ограничувањето на слободата на изразување треба да се применува многу внимателно. Mendel (2015) спомнува многу судски пресуди и мислења каде ЕСЧП експлицитно изјавува дека отворената политичка дебата е основа на демократијата, оттука ставајќи ги дејствијата на парламентот, владата, судовите, полицијата и војската, регулаторните тела, телата со право на надзори дури и јавните радиодифузери на поголема критика (стр. 14) и повикува на поголема толеранција кон медиумските критики кога станува збор за овие теми.

Како што јавниот интерес (види Поглавје 1 и 2) опфаќа широк збир на права (човекови права, безбедност, неповредливост на приватната сопственост, јавни услуги, итн., но не и во поединечни случаи тукy само кога „правата на“ се перцепирани како општи правила кои се применливи и ги афектираат сите), може да се каже дека (меѓудругото) медиумите треба да го потенцираат и привлекуваат вниманието на јавноста секогаш кога се одлучува по такви прашања од Владата и парламентот, секогаш кога тие права се ограничени или повредени (оправдано или неоправдано) и да иницираат широка јавна дебата. Во исто време, медиумите треба да ја заштитат јавноста од одредени содржини (кои се сметаат за недостојни од општеството) кои прикажуваат пцовки и слично, но исто и да работат на демистифицирање и соочување со табуата.

Националните практики во Македонија во однос на ограничувањето на слободата на изразување се во најмала рака контроверзни. Недостатокот на јавна дебата на теми од јавен интерес и недостатокот на објективно новинарство е една работа, но исто така постојат голем број на судски процеси против новинари за клевета. Без заземање страни, ќе презентираме неколку случаи кои го покажуват нивото на контроверзност во третманот на новинарите во Македонија кога се објавуваат работи за (или во името на) јавниот интерес. За почеток, еден прилично морбиден настан е „погребалниот венец“ доставен во домот на новинарот и уредникот на „Нова ТВ“ Борјан Јовановски со порака „последен поздрав“.[23] Новинарската заедница во Македонија ја смета „Нова ТВ“ за медиум кој се грижи за јавниот интерес. Друг поилустративен пример на ограничување на слободата на изразување е судската пресуда „Мијалков против Фокус“ во која уредувачкиот одбор на неделникот Фокус плати 9.000 евра на бившиот директор на ДБК Сашо Мијалков, на основ на пренесена изјава.[24] Авторот на текстот Владо Апостолов беше казнет со 1.000 евра, главниот уредник Јадранка Костова со 5.000 евра и 3.300 евра за адвокатски и судски трошоци за адвокатот на Мијалков. Претходниот директор на ДБК го тужеше Фокус за објавени изјави дадени од поранешниот амбасадор на Македонија во Чешка, Игор Илиевски.

За жал, најпознатиот случај на ограничување на слободата на изразување (во името на јавниот интерес) е и најбрутален во модерната историја на Македонија - случајот на Томислав Кежаровски. Кежаровски, новинар во дневниот весник „Нова Македонија“ првично беше осуден на четири ипол години затвор (апелациониот суд ја намали неговата казна на 2 години) за откривање на идентитет на „лажен“ заштитен сведок.[25] Кежаровски беше обвинет за откривање на идентитетот на наводно заштитениот сведок „Бреза“ во два написи објавени во 2008 година, поврзани со истрагата за убиство

23 Погребален венец за јавната мисла, Нова ТВ, достапно на: http://meta.mk/megunarodnite-organizatsii-go-osudija-atakot-vrz-borjan-jovanovski/
24 9.000 евра за заштита на јавниот интерес, А1, достапно на: http://a1on.mk/wordpress/archives/268770
25 Затворен за заштита на јавниот интерес, MakDenes, достапно на: http://www.makdenes.org/content/article/25097656.html

во с. Ореше. Во текот на судските процеси Кежаровски изјави дека не објавил ничиј идентитет, туку само објавил информација во јавноста за лажниот сведок и дека се обидел да зборува за (како што самиот ги нарече) матни полициски работи. Бројни регионални и меѓународни новинарски здруженија, организации, медиуми и НВО реагираа бурно на притворањето на Кежаровски. Неговото затворање беше перцепирано како казна против сето новинарство и против слободата на изразување и јавниот интерес. Неколку меѓународни организации го осудија неговото притворање како сериозен удар врз демократијата и слободата на говор, помеѓу нив и ОБСЕ, Европската федерација на новинари, Репортери без граници, и други организации. Како резултат на неговото затворање, македонските новинари и медиумски професионалци формираа „Иницијативен одбор за ослободување на Томислав Кежаровски".

Други контроверзии околу затворањето на Кежаровски одат до таму што се тврди дека Кежаровски бил затворен бидејќи ја истражувал смртта на Никола Младенов, истакнат критичар на Владата и уредник на независниот магазин Фокус. Истрагата на Кежаровски откри празнини во истрагата, што водеше кон тоа јавноста да се сомнева дали смрта на Младенов беше несреќа. По серија на дубиозни одлуки на Судот и директорот на затворот, Кежаровски беше ослободен (и сместен под условно) во јануари 2015 година, откако отслужи речиси 2 години затвор.[26]

Друг случај кој вреди да се спомене е објавувањето на списокот[27] од страна на дневниот весник „Вечер" во јануари 2013 година, кој тврдеше дека ги содржи имињата на новинарите со хомосексуална ориентација. Веродостојноста на списокот нема да биде испитувана или дискутирана, сепак интересно е да се каже дека овој случај е поврзан со заштита на јавниот интерес. Иако овој акт поттикна голема доза на критики од експертите и организациите за човекови права, општата рамка на Законот за заштита на личните податоци предвидува дека објавувањето на нечија сексуална ориентација е дозволено само ако јавниот интерес да се објави е поголем од приватниот интерес на засегнатиот (чл. 4-а). Ако весникот сакал да објави список со цел да генерира дебата за ЛГБТ правата немаше да биде толку критикуван. Написот демонстрираше дека целта беше лична одмазда помеѓу засегнатите новинари, нешто што е неприфатливо од професионалните медиумски стандарди. Објавувањето на такви написи не само што можат да поттикнат омраза кон поединци или групи, туку можат и да ја загрозат нивната лична безбедност.

Во периодот од април до јуни 2015 година, Центарот за развој на медиумите следеше (Medarski 2015) 28 судски процеси во текот на 52 сослушувања пред Основниот суд Скопје 2. Само во овој квартал четири нови случаи беа поведени против новинари или медиуми за клевета. Во последните 12 месеци, 56 случаи беа завршени но не беше доставена пресудата до засегнатите страни, и некој од нив сè уште се во тек во жалбена постапка пред Апелациониот суд. Судската инертност која води кон ненавремени пресуди придонесува некои случаи да траат и повеќе од две години. Ова одлагање е против Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда согласно кој овие постапки се сметаат за итни (чл. 22, ст.1). Ова делумно бидејќи овие случаи се водат само од три надлежни судии кои истовремено се надлежни да одлучуваат во други случаи.[28] Во однос на клеветата и навредата, новинарството е најтужена професија во Македонија. Оваа состојба е директен резултат на големиот број судски постапки против новинарите и медиумите. Обвинувањата согласно Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда се инструмент (еден од многуте) за контрола и потиснување на критичките новинари и медиуми во Македонија.

Од попозитивна страна пак, имаше случаи каде што Судот донесе правилна одлука и соодветно ги примени горенаведениот Закон и меѓународните принципи,

26 Откако на 15 јануари 2015 година Апелациониот суд ја намали иницијалната казна на две години затвор, Кежаровски беше веднаш притворен за да ја отслужи својата казна. Сепак, на 20 јануари, денот кога околу 3.000 луѓе оддржаа протестен марш во Скопје барајќи негово ослободување, управникот на затворот одлучи да го ослободи Кежаровски поради „здравствени причини". На 22 јануари, два дена откако беше ослободен поради здравствени причини, Кривичниот суд го ослободи Кежаровски од понатамошен притвор, по препорака на управникот на затворот.

27 Има ли хомосексуалци меѓу новинарите, Вечер, достапен на: http://vecer.mk/makedonija/ima-li-homoseksualci-megju-novinarite

28 Иако неофицијално, Центарот за развој на медиумите тврди дека Судот е бавен во носење на одлуките поради партиски вработувања, често на луѓе кои не се компетентни да ги завршат дадените работи во судот.

како што е случајот на Игор Серафимовски против Љубиша Арсиќ. Тужителот побара од Судот да одреди одговорност за клевета бидејќи тужената страна објавила напис во неделникот (кој веќе не се објавува) Глобус со наслов „Со мама и тато во НАТО“.[29] Туженият новинар објавил дека новите вработени во Министерството за одбрана добиваат плати согласно партиската припадност и релациите со управувачките структури, а не согласно заслугите. Тој дал и пример, „возачот на Заменикот министер (во тоа време) Игор Серафимовски земал плата од 30.000 денари, исто колку заменик раководител на одделение, позиција која бара високо образование и најмалку пет години работно искуство“. Судот се повика на Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда во одлучувањето на фактите на случајот, како и меѓународните договори, и одреди дека тужената страна како новинар немала намера да ја повреди честа и репутацијата на тужителот, туку сакала да отвори дебата во однос на јавниот интерес за работи како (непотизмот во јавната администрација) вработувањата на синовите и ќерките на високи функционери во Министерството за одбрана давајќи им висока (повисока од законски предвидената) плата. Насловот на написот наведува на вработувања под родителско (политички претставници) покровителство. Центарот за развој на медиумите ја смета одлуката на Судот за соодветна, бидејќи новинарот имал добри намери и адресирал тема од јавен интерес, ги почитувал одговорностите во практикувањето на слободата на изразување и ги задоволил новинарските стандарди кога јавно се презентира документ - список на привремено вработени лица во Министерството за одбрана преку агенцијата Проспект–Прилеп. Ова претставува прикажување на информација од јавен интерес и беше потврдена како таква од Собранието по објавувањето на релевантниот напис, преку собраниска постапка.

Контроверзната кампања на лидерот на опозицијата (Зоран Заев) објави аудио материјали за кои тврдеше дека содржат снимени телефонски разговори од високи функционери кои укажуваат на тешка злоупотреба на моќта/службената должност и корупција. Снимките укажуваат на скандал со прислушкување а Заев тврдеше дека поседува над 20.000 часови на снимен материјал. Иако методот преку кој беа стекнати материјалите е контроверзен („патриоти“, загрижени граѓани му ги дале снимките на Заев), никој не ја негираше нивната содржина. Владините претставници (вклучувајќи го и премиерот, вице-премиерот за финансии, и сега веќе екс-министерот за внатрешни работи и екс-министерот за транспорт и врски, како и гласот на поранешниот директор на ДБК) одговорија дека иако тоа се нивните гласови, разговорите биле монтирани. За да се задржи разумната должина на овој труд, ние ќе искоментираме само за тоа како овој „гест“ кој траеше од јануари до јули 2015 година го задира јавниот интерес.

Да започнеме со прислушкувањето кое се смета за законско само ако го изврши надлежен државен орган под наредба на суд. Дури и во овој случај судот дава образложение како ова нарушување на приватноста е во „јавен интерес“. Стекнување на телефонски разговори на кој било друг начин е незаконски - оттука, се смета за кривично дело. Сепак, домашните закони против корупција содржат т.н. одредби за „свиркачи“ (whistleblowers) (види поглавје 4), и дури оправдуваат одредени активности кои вообичаено би се сметале за криминални, ако тие се преземаат со цел да се спречи или обелодени корупција (во суштина, штитејќи го правниот поредок, т.е. јавниот интерес). Оттаму, ако има што било вистинито во она што го објавуваше Заев тогаш можеби тој треба да се смета за „свиркач“на високо ниво?! Сепак, иако повеќето од објавените аудио материјали содржат разговори помеѓу високи владини претставници во кои се користи тежок јазик, заканувачко однесување и дури националистички и шовинистички речник, тие се приватни разговори и дури некои од разговорите се очигледно лични (министерот за транспорт и врски зборува со сопругата доцна во ноќта за службени состаноци а разговорите помеѓу министерот за внатрешни работи и вице-премиерот/министер за финансии јасно покажуваат дека тие се двајца пријатели кои разговараат за тоа што се случува на работа). Во однос на овие разговори - објавениот ма-

29 „Со мама и тато во НАТО“.

теријал јасно ги нарушува правилата за приватност. Тоа што е сигурно е дека овие материјали ја зголемија јавната дебата (дури и во толку мал степен) за различни прашања во македонскиот етер.

Контроверзите околу обвинувањата на опозицијата за корупција на највисоко политичко ниво продолжуваат. Опозицијата поднесе аудио материјали до јавното обвинителство на почетокот од летото во 2015 година и поднесе тужба. На 1 септември Основниот суд во Скопје објави јавно соопштение со кое ги отфрла снимените материјали како доказен материјал бидејќи се прибавени на незаконит начин односно спротивно на одредбите од Кривичниот законик (КЗ). Во јавноста се отвори широка дебата за ова прашање и експертите понудија различни толкувања на КЗ, но доминираше ставот дека КЗ треба малку поинаку, односно да се толкува контекстуално. Гордан Калајџиев, професор по казнено право на Правниот факултет во Скопје[30] смета дека незаконски прибавени докази треба да се отфрлат доколку начинот на нивото прибавување е спротивен на вредностите на правниот поредок, односно доколку начинот на кој се прибавуваат претставува поголема повреда на јавниот интерес од вредноста на информациите односно содржината на информациите кон јавниот интерес или пак кон засегнатите страни во постапката.[31] За случајот на снимените материјали, опозицијата тврди дека не дошле до материјалите преку налог, туку дека истите им се доставени од трети лица – оттука со објавувањето на истите се стават во улога на свиркачи кои обзнануваат корупциски скандал со кој се нанесува поголема штета на јавниот интерес односно злоупотреба на јавни овластувања од страна на највисоките функционери во државата. Дополнителна контроверзија се појави кога по два дена, Јавното обвинителство поднесе повеќе од 21 жалба против изјавата на Судот.[32]

3.4 Граѓанско општество

Што е граѓанско општество?

Во минатото, бизнисите, владите и невладините организации имаа јасни и интерактивни односи. Со развојот на економиите, електронските медиуми и активизмот, сега овие линии во голема мера се испреплетени. Ова не значи дека сме изгубиле трага на тоа кој чинител што прави во општеството. Напротив, нивниот делокруг и надлежности останале исти, а средствата за постигнување на нивните цели еволуирале. Граѓанското општество се разви до точка каде и формалните и неформалните групи се активни, социјалните медиуми станаа суштински инструмент за постигнување на целите, а улогата на актерите од граѓанското општество премина од посредници во творци и чувари.

Терминот потекнува од Аристотел како *politike koinonia* што значи политичко општество или заедница. *Politike koinonia*е дефинирано како јавна етичка политичка заедница на слободни и рамноправни граѓани под правно дефиниран систем на владеење. А, самото право било гледано како израз на етос, заеднички збир на норми и вредности кои дефинираат не само политички постапки, туку и суштински облик на живот врз основа на развиен каталог на претпочитани доблести и форми на интеракција (Cohen & Arato, 1994:84).

Одалечувајќи се од раните дефиниции, современите објаснувања на граѓанското општество вклучуваат посложени односи. Според Kamat (Камат) (2004: 159) граѓанското општество може да се дефинира како

30 Изјава дадена на јавна дебата на ТВ „Телма“ во шоуто „Топ Тема“ со Боби Христов емитувана на 02.09.2015, 20:00 - 21:00 ч.;
31 На пр. земање на изјава од сведок со примена на тортура. Тортурата се смета како поголемо злосторство против фундаменталните човекови права и слободи во споредба со на пр. изјаснување како виновен во случај на обвинение за грабеж;
32 Иако опозицијата тврди дека од Основниот суд така изјавиле бидејќи се обиделе да ги саботираат надлежностите на „Специјалниот Јавен Обвинител“ кој требаше да биде именуван најдоцна до 15 септември, 2015 година, според договорот склучен помеѓу лидерите на четирите најголеми политички партии во Македонија (ВМРО-ДПМНЕ, ДУИ, ДПА и СДСМ) со посебната цел да се истражат наводните кривични дела во објавените аудио снимки.

„сите доброволно формирани непрофитни колективи кои се заложуваат да унапредат и заштитат одреден интерес и кои не се ниту дел од државата, ниту од сферата на семејството. На тој начин, граѓанското општество опфаќа многу различни видови на организирани активности (2013: 203). НВО се појавија да заменат други докажани политички организации како што се синдикати, добротворни организации, верски организации и трговски друштва кои традиционално ги застапуваат интересите на различни конституенти во општеството. Во однос на овие организации, се расправа дека НВО ги претставуваат интересите на најголемиот дел на луѓето, сиромашните и обесправените во општеството, кои немаат структури на застапеност во јавните работи, со исклучок можеби на правото на глас за време на избори.

Светската банка (2010) усвои дефиниција за граѓанско општество развиена од голем број водечките истражувачки центри, која, исто така, вклучува и дефиниција за граѓански организации. Граѓанското општество може да се сфати како

> „широк спектар на невладини и непрофитни организации кои имаат присуство во јавниот живот, изразувајќи ги интересите и вредностите на своите членови или на други, врз основа на етички, културни, политички, научни, верски или филантропски размислувања. Граѓанските организации (ГО) затоа се однесуваат на широк спектар на организации: групи во заедницата, невладини организации (НВО), синдикати, домородни групи, добротворни организации, верски организации, професионални здруженија и фондации“.[33]

Зошто е граѓанското општество важно за јавниот интерес?

Во прегледот погоре споменавме во неколку наврати што можеме да подразбираме под граѓански организации (ГО). Покрај генералното функционирање и дефиниција на ГО, на државата во одредени случаи ѝ е потребен поструктуриран пристап и посветеност во унапредувањето на јавното добро. Притоа, односот е двостран; државата ѝ дава финансиски и други бенефиции на организацијата, а организација од друга страна го почитува односот преку спроведување на активности кои се во името на јавното добро. Овие ГО може да се наречат и организации од јавен интерес или добротворни организации.

Граѓанското општество во Македонија во однос на јавниот интерес

Официјалниот зачеток на граѓанското општество во Македонија датира од 1983 година (можеби и претходно во форма на Литературни клубови) од Законот за општествени организации и здруженија на граѓани, во времето на Социјалистичка Република Македонија (член на Социјалистичка Федеративна Република Југославија). Тој закон бил подложен на одредени измени и дополнувања во 1990 година за хармонизирање со сојузниот Закон за здружување на граѓани во здруженија, општествените организации и политички организации што се основаат на територијата на СФРЈ (1990), овозможувајќи на некој начин формирање на различни организации.

Некој може дури и да каже дека политичкиот плурализам во Македонија по осамостојувањето е овозможен со овој закон, бидејќи првите политички партии се регистрирани во согласност со него. Најголемото ограничување кое овој закон го направил врз развојот на граѓанското општество е тоа што во него не биле признати голем број на организациски форми, како на пример фондации, додека пак првите фондации во Македонија (Фондација Институт Отворено Општество Македонија) морале да најдат „заобиколен приод“ со цел да можат да работат во земјата. Ова е поправено со помодерниот Закон за здруженија на граѓани и фондации во 1998 година, конечно заменет со Законот за здруженија и фондации во 2010. Последниот закон е резултат на исцрпна јавна дебата. Огненовска смета дека Законот е солиден и прогресивен, преостанатите предизвици се измените и дополнувањата на други закони и прописи поврзани со него (закони за даноци) и нивно доследно спроведување (2015: 11).

33 Дефиниција за граѓанското општество, Светска банка, достапна на:
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html

Еден извештај од матрицата за мониторинг на земјата, кој се повикува на податоци од Централниот регистар на Република Македонија, вели дека заклучно со декември 2014 година има вкупно 13.656 регистрирани граѓански организации (здруженија и фондации). Тоа претставува 6,6 организации на 1.000 жители. Според Законот за здруженија и фондации од 2010 година, од нив има 4.156 пререгистрирани организации (*ibid* p. 18). Покрај тоа, организациите на граѓанското општество се нерамномерно застапени во регионите на земјата. Најголемиот број од граѓанските организации се концентрирани во регионот на Скопје, кој е најразвиен. Во 2014 година, 39% од сите здруженија и фондации во Република Македонија се регистрирани во регионот на Скопје со 8,7 организации на 1000 жители (*Ibid*).

Правната основа за граѓанскиот сектор била поставена, меѓутоа останал предзивикот за подобрување на односите помеѓу државата и граѓанското општество. Ова било замислено со создавањето на Совет за унапредување на соработката и дијалогот.[34,35] Покрај тоа, граѓанскиот сектор треба да биде организиран со јасна цел за развојот и функционирањето на Советот, со цел да му се овозможи активно да го поддржува процесот на формирањето.

Законот нуди сеопфатна рамка за НВО и им овозможува да се вклучат во економски активности. Според една друга одредба од Законот (која го разликува од претходното законодавство), на НВО им е дозволено да добијат статус на „јавен интерес“. Во членот 73 од Законот е предвидено дека „Организациите може да се стекнат со статус од јавен интерес ако вршат дејности од јавен интерес, спроведување на програми и проекти на централно и/или локално ниво, самостојно или во соработка со органите на државната управа и органите на општините, општините во градот Скопје, и градот Скопје, како и користењето на финансиски средства за реализација на активностите“.

Меѓутоа, законот не обезбедува основа за утврдување на јавниот интерес, туку само ги дефинира домените на НВО и ги дефинира условите под кои една невладина организација може да се стекне со статус од јавен интерес. Законот од 1998 година, исто така, не дефинирал „јавен интерес“, но дефинирал „јавно овластување“. Новиот закон (член 12) наведува дека здружението на граѓани може да се стекне со статус од јавен интерес од соодветното Министерството за областа во која работи НВО. На овој начин се утврдени минималните критериуми кои треба да бидат исполнети од страна на здружението. Тоа се: природата и полето на активност; професионалните цели на здружението; потребата од активност на здружението за поширокаата јавност и користењето на нивните услуги; соодветен организациски капацитет и големина на работно искуство во областа во која работи. Истиот член наведува дека Здружението на граѓани може да го изгуби својот статус од јавен интерес во случаи на злоупотреба или невршење на своите активности.

Законот за здруженија и фондации (2010) обезбедува добра основа за прогресивна правна рамка за слободата на здружување.[36] Меѓутоа, не е целосно функционална, пред се поради тоа што не се донесени подзаконски акти кои се поврзани со државно финансирање и неусогласени даночни закони како и дисфункција на статусот од јавен интерес. Вработен во Х.Е.Р.А., организација која обезбедува социјални и здравствени услуги во Македонија, обезбеди увид за недостатокот на мотивација кај невладините организации да бараат статус на јавен интерес. Во моментов, законот (или кој било друг закон) не обезбедува даночни олеснувања за здруженијата, тие имаат еднаков статус како профитен субјект во однос на даночните закони и даночни олеснувања. Постапката за добивање на донации за јавен интерес определени со Закон за донации и спонзорства во јавните дејности се покажа нефункционална или комплексна.

Законот ги дефинира областите во кои една невладина организација може да добие статус од јавен интерес (член 74): развој на демократијата, граѓанското општество и човековите права, помош и заштита на лица со физички или ментален хендикеп,

34 http://www.nvosorabotka.gov.mk/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=166&ltemid=37
35 http://idscs.org.mk/images/Pismo_do_GS_Baranje_za_promena_na_predlog_odluka.pdf
36 Законот од 2010 година, исто така, го споменува членот за јавни овластувања, но за потребите на оваа анализа ќе се фокусираме само на членовите кои се однесуваат на прашањето за јавен интерес

лица со попреченост во развојот и лица со посебни потреби, заштита на деца и младинци, заштита на маргинализирани лица и нивно социјално вклучување, заштита од злоупотреба на дрога, сексуално преносливи болести, малолетничка деликвенција, алкохолизам, проституција и трговија со луѓе, здравство, унапредување на здравјето и медицинска грижа, итн. Со цел да се добие овој статус, невладините организации треба да исполнат неколку критериуми почнувајќи од спецификите на регистрацијата, потоа утврдување на дејноста од јавен интерес како главна приходна шифра во своето работење, работењето и дејствувањето да е насочено кон поширокаата јавност и кон интересите на заедницата, соодветна организациска структура и човечки капацитети и соодветни финансиски ресурси, односно вкупниот имот или годишен приход треба да е во износ од минимум 1.500 евра ...

Комисијата за организации со статус од јавен интерес е главен државен орган надлежен за доделување на соодветниот статус на НВО. Таа е составена од претседател и 10 членови со мандат од 4 години. Комисијата дава предлози за доделување и престанок на статусот на организација од јавен интерес, разгледува и дава мислења по деловни и финансиски извештаи за работата на организациите со статус од јавен интерес, предлага поведување прекршочна постапка и донесува годишен извештај за својата работа за претходната година.

Според интернет страницата на Комисијата, досега само една организација се стекнала со статус од јавен интерес – Фондацијата Пексим.

Преглед на два достапни извештаи на Комисијата (2012 и 2013) на нивната веб страна покажуваат дека, прво, сите потребни акти се донесени со цел да се овозможи ефикасна работа на Комисијата. Второ, проблем е што недостасува извештајот од 2014 година. Дури и ниту една од регистрираните организации да не аплицирала за статус, сепак, ова треба да биде познато за да може да се анализира зошто е тоа така. Трето, во последниот извештај, Комисијата нуди две препораки. Првата е да се организираат повеќе промотивни активности, со цел да се зголеми интересот на организациите за аплицирање за статусот од јавен интерес. Втората препорака е Владата да продолжи со промените во даночните и царинските регулативи за да се овозможи практична примена на член 88 од Законот за здруженија и фондации, според кој организациите од јавен интерес треба да добијат поголеми даночни и царински олеснувања (иако многумина тврдат дека такви олеснувања може да се најдат во моменталното законодавство).

Одредено влијание кое треба да се земе предвид е довербата на граѓаните во невладините организации. Нурединоска, Кржаловски и Стојанова (2013) ја анализираа довербата во граѓанското општество во Македонија. Според нивните истражувања, постои пропорционалност во зголемената доверба во невладините организации и промена во дел од ставовите кон невладините организации: тие веќе не се сметаат за странски „шпиони“. (pp. 14)

За прв пат оваа година, позитивните ставови кон НВО ги надминуваат негативните. Мнозинство од граѓаните (50,5%) сметаат дека здруженијата се формирани од граѓани, со цел да ги постигнат своите национални интереси. Ова значи надминување на некои од тврдењата дека организациите се „оркестрирани“ од странски држави и донатори кои им служат само на своите интереси. (стр. 10)

Од друга страна, иако со намалена стапка, сепак ставот дека организации се средство за остварување на лични интереси на поединци доминира над перцепцијата дека тие се основани за да се постигне општ/јавен интерес. Исто така, за повеќето граѓани, организациите не работат доволно транспарентно и јавно“ (2013: 11).

Како што е анализирано во претходните поглавја (на оваа публикација) самиот концепт на јавен интерес е широк и опфаќа широк спектар на дефиниции и активности. Во македонски контекст, поврзаноста помеѓу јавниот интерес и граѓанското општество може да се види преку неколку примери.

Во 2012 година беше најавено дека централниот дел на Скопје, главно, плоштадот и неговата околина ќе претрпи промена на фасадата на стариот Градски Трговски Центар (ГТЦ), со цел да одговара на барокни-

от стил кој Владата почна да го користи за згради. Еден значаен дел од граѓаните ја одбија оваа идеја, бидејќи веруваа дека трговскиот центар е историска знаменитост кој го дефинира град Скопје. Од ова произлезе иницијативата „Го сакам ГТЦ“, која имаше задача да го зачува надворешниот изглед на ГТЦ. Бидејќи немаше корисен дијалог меѓу организаторите и институциите, иницијативата ги собра потребните потписи и беше во можност да организира локален референдум. Иако референдумот не беше успешен, пренесе важна порака до граѓаните. Тие претходно имаа ограничено знаење дека референдумот може да се користи како начин да се одлучи што е во нивен интерес.[37]

Граѓански иницијативи во контекст на згради и измени во деталните урбанистички планови покажуваат дека граѓаните сакаат да бидат вклучени во работата на нивните општини. Во моментов, имаме ситуација каде граѓаните на општина Карпош имаат забелешки за Нацрт урбанистичкиот план кој предвидува широка изградба на објекти и намалување на парковите во нивната општина. Неформалната група на загрижени граѓани успеале да ги соберат потребните 120 потписи предвидени со закон, така што тие може да се трансформираат во граѓанска иницијатива. Бидејќи ова е ситуација во развој, останува да се види каква одлука ќе донесат општината и Советот за ова прашање.[38]

Уште позначајно движење е Студентскиот пленум, кое започна во октомври 2014 година, како резултат на незадоволството на студентите во Македонија со политиките на високото образование и недостатокот на интерес за добросостојбата на студентите. Во неформална атмосфера учениците се организираа преку социјалните медиуми и ги окупираа државните универзитети барајќи да се сретнат со претставници од Министерството за образование и наука. По неколку месеци на притисок, маршеви и неуспешни средби, Министерството го одложи државниот испит, постигнаа договор за изработка на нов закон и беше договорено да има консултативни средби на кои ќе присуствуваат претставници од пленумот. Студентскиот пленум го инспирираше Средношколскиотпленум при што средношколците дури кампуваа пред Министерството за образование во револт против државноспонзорираните средношколски завршни испити.[39]

Како дел од последните случувања во кампањата на лидерот на опозицијата, беше најавено дека СДСМ ќе ја напушти коалицијата „Граѓани за Македонија“, поради враќањето на партијата во парламентот. Остануваат поделени мислењата за тоа дали политичката партија праведно излегува од граѓанската коалиција и дали да се врати во собранието или не.[40]

37 Го сакам ГТЦ: Со референдум против барокот, Академик, достапно на: http://www.akademik.mk/go-sakam-gtts-so-referendum-protiv-barokot
38 Граѓаните стануваат свесни дека Владата треба да им служи, Makdenes, достапно на: http://www.makdenes.org/content/article/27207559.html
39 Успеавме! #pozdravplenumci, Fakulteti, достапно на: http://www.fakulteti.mk/news/15-02-24/uspeavme_pozdravplenumci.aspx
40 Коалицијата Граѓани за Македонија останува без СДСМ, Mkd, достапно на: http://www.mkd.mk/makedonija/partii/koalicijata-gragjani-za-makedonija-ostanuva-bez-sdsm

4

Јавниот интерес во македонското право

Ова поглавје е посветено на одредени формулации и контекстинајавниот интерес во правото на Република Македонија. Поглавјето се надоврзува на претходните поглавја и поради тоа теорискиот дискурс ќе биде ограничен и објаснувања ќе бидат обезбедени само онаму каде што е потребно (субјективно гледиште на авторите).

Имајќи предвид дека Македонија согласно со Уставот е република, што значи дека власта се конституира преку демократија (општи избори за членови на собранието и шефот на државата, и собранието му доделува мандат на премиерот да формира Влада) и социјална држава со приватна сопственост и граѓански слободи како основни права во нејзиното јадро, може да предложиме теза дека сите закони се донесени во името на јавниот интерес (според дефиницијата од поглавје 1, вклучувајќи ја и заштитата на човековите права) и граѓанските права. Поради тоа, чешлање на секој закон донесен од страна на Собранието и директно барање на аналогии е нерационален напор за резултат кој може да се добие и преку анализа на внимателно избран примерок од законодавството. Во таа смисла, ова поглавје ќе направи преглед на уставните одредби и Закони кои содржат одредена формулација на „јавен интерес“ или негова релевантна (конкретна) референца, кој ќе одговори на прашањето како (и дали) јавниот интерес е дефиниран/утврден во правото. Обемот на анализата е стеснет на законодавството што го уредуваат работењето на управните органи, јавните служби, граѓанското општество и медиумите (како најрелевантни чинители, види поглавје 3).

Однапред ја поддржуваме тезата дека, иако јавниот интерес (на начин како што е дефиниран во Поглавје 1) се наоѓа речиси во сите закони на демократските земји, вклучувајќи ја и Република Македонија, тој не е јасно дефиниран, ниту е сеопфатно утврден неговиот опсег во ниту еден (единствен) правен акт, туку се провлекува низ законодавството и јавните политики (на Владата) преку специфични референци.

Што се однесува до Владата, важно е да се напомене дека Законот за Влада на Република Македонија (2000) не содржи јасна референца за јавниот интерес, но сепак утврдува широк спектар на надлежности на Владата во креирањето на јавните политики, донесувањето и спроведувањето на стратегии кои имаат директна врска со квалитетот на животот и благосостојбата на граѓаните, државниот интерес (во домашните и меѓународните односи), развојот на целокупната економија и самиот факт дека Владата е несомнено најголемиот предлагач на предлог закони во секоја развиена земја (вклучувајќи ја и Македонија), при што сметаме дека улогата на Владата во одредувањето, развојот и заштитата на јавниот интерес е неоспорна (види поглавје 3).

Јасни референци за јавниот интерес и на јавниот интерес може да се најдат пред се во Уставот, а потоа и во повеќе закони: Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за општа управна постапка, Законот за локална самоуправа, Законот за установите, Законот за јавни претпријатија, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер,

Законот за спречување на корупцијата, Законот за здруженија и фондации, Законот за Црвениот крст на Република Македонија, Законот за култура, Законот за спорт, Законот за социјална заштита, Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Законот за аудиовизуелни добра и Законот за експропријација.

Уставот (**1991**) содржи две јасни референци за јавниот интерес. Едниот, во член 30 став 3, наведува дека „никому не може да му се одземат или ограничат правата на нивната сопственост или правата кои произлегуваат од таа сопственост, освен кога оваа постапка се изведува во име на јавниот интерес определен со Закон, а во член 76 став 2 се наведува дека „Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашања од јавен интерес". Имајќи предвид дека Уставот ги одредува основните права и слободи и ја декларира Републиката како социјална држава, овие норми укажуваат на тоа дека јавниот интерес се смета за поважен од правата на кој било поединец, односно правата на мнозинството ги надминуваат правата на поединецот (интересот на заедницата е поважен од интересот на поединецот). Задачата за грижа за јавниот интерес е предадена на институциите на државата, односно Владата, јавната администрација и останатите институции. Сепак Уставот поставува напредна норма, според која условите и постапките преку кои владата може да ги ограничи индивидуалните права во име на јавниот интерес, треба да бидат строго регулирани со закон. Исто така, Уставот му гарантира широки права на Собранието да иницира истраги за работата на Владата, кога е јавниот интерес во прашање.

Законот за организација и работа на органите на државната управа (2000 и соодветните измени) се смета за еден од основните извори на Административното право, бидејќи со него „формално" се основаат министерствата, независните органи на државната управа, државните инспекторати и управните организации (итн.), а исто така се утврдуваат и нивните надлежности (Чл. 11-37). Поради тоа, овој дел од законската регулатива е клучен во одредувањето на тоа „кој" го штити јавниот интерес и „кои" сектори од јавниот живот секој државен управен орган има задача да ги заштитува, развива и да им служи (види фуснота 3, 4, 5 и 6). Надлежностите и овластувањата на државните управни органи кои го претставуваат јадрото на владините агенции се понатаму уредени со посебни закони и се должни да работат според принципите на законитост, одговорност, ефикасност, економичност, транспарентност, еднаквост и предвидливост (Член 3). Во рамките на нивните надлежности, тие се должни на граѓаните да им обезбедат (осигураат) ефикасно и законито остварување на нивните уставни слободи и права (Член 4 став 1), обезбедувајќи го ова на сите учесници во управната постапка (став. 2), со што уште еднаш се укажува на артикулаторната улога на јавната администрација во реализацијата на јавниот интерес.

Иако не содржи јасна референца за јавниот интерес, има референца за „државниот интерес" каде Министерството за култура е надлежно за „организацијата, финансирањето и развојот на националните установи и финансирање на програми и проекти од национален интерес" (член 26 став 1 алинеја 2), меѓутоа, не објаснува што е тоа државен интерес. Можеме да претпоставиме дека Законот може да се однесува само на две толкувања на државниот интерес: или како интерес на државата како автономна институција (помалку веројатно) или како интерес на „нацијата" во кој случај се смета дека културата е државен интерес (ние би предложиле ова да биде синоним за јавен интерес во овој контекст). Уште една референца на духот на државниот и/или јавниот интерес може да се најде во обврската на сите органи на државната управа да соработуваат едни со други и со телата со инспекциски надлежности (Член 53).

Законот за општата управна постапка (2005)[41] е обединувачки кодекс на однесување за сите органи на државната управа, локалната самоуправа и давателите на јавни услуги при „непосредното спорведување на владините регулативи и одлучувањето по правата, обврските или правните ин-

41 Јули 2015, нов Закон за општа управна постапка (Службен весник на РМ број 124/2015) е донесен со одложување на примената до јули 2016. Новиот текст воглавно ги потврдува одредбите на претходниот Закон во однос на јавниот интерес, но и ја проширува својата примена на сите даватели на јавни услуги и наУправни договори јасно нагласувајќи дека таквите договори се склучуваат со цел да му служат најавниот интерес (член 98.);

тереси на физичките лица, правните лица или на други страни во управната постапка во рамките на своите надлежности“ (чл. 1). Управни работи во смисла на овој закон (и други закони во Македонија) се сите работи во кои еден граѓанин или компанија поднесува барање (на пример, барањето за дозвола за градба или барањето за издавање на јавна исправа како на пример лична карта) или исполнување на должност (на пример, плаќање даноци) пред државата. Овој закон е од клучно значење за артикулација на јавниот интерес и содржи референца за јавниот интерес во неколку одредби.

Една од импликациите на „јавниот интерес“ врз управните постапки може да се види во чл. 117 според кој секоја страна генерално ги покрива трошоците своите трошоци направени во текот на постапката, како што се: патни трошоци, загуба на работни денови, трошоци за такси, правно застапување, стручна помош и други трошоци (став 1). Меѓутоа кога јавната власт покренува постапка по службена должност или во јавниот интерес, а причината за поведување таква постапка не е однесувањето на странката, односно на друго лице во постапката, трошоците се покриени од страна на органот што ја повел постапката (ст. 6). Овој член покажува дека иако јавниот интерес е најважен за јавната администрација, кога е применливо, државните власти мора да преземат мерки за граѓаните да не трпат непотребни повреди или трошоци, па оттаму и правото за компензирање на трошоците настанати во административен процес.

За разлика од претходното, уште еден пример кој ја нагласува надмоќта на јавниот интерес во управната постапка е членот 134 кој се однесува на правото на граѓаните да се откажат од право кое го барале во кое било време во текот на постапката. Ако јавниот орган што ја води постапката утврди дека „натамошно водење на постапката е потребно во јавен интерес“ (ст. 2) надлежниот орган ќе продолжи да ја спроведува постапката. Надлежниот орган на државната управа (или друг државен орган со јавни овластувања), може директно да се грижи за определена управна работа во скратена постапка (редовна управна постапка има пет фази: иницијација, испитувачка фаза, донесување одлука, право на правен лек и спроведување) ако прашањето се однесува на преземање на итни прашања во интерес на јавноста, кои не може да се одложат, а фактите врз кои треба да биде заснована одлуката се утврдени или барем се сметаат како можни (чл. 144).

Уште еден пример за приматот во процедуралните работи заради јавен интерес се расправите во управна постапка. Генерално, службеното лице кое ја спроведува постапката определува кои страни (или сведоци, вештаци, итн.) треба да бидат повикани на сослушување што се утврдува на отворањето на расправата (чл. 159, ст. 1). Ако повиканата страна важна за управната работа не се јави на сослушување и не може да се утврди дали таа страна е уредно повикана, службеното лице кое ја води постапката може да ја одложи расправата (ст. 2), освен ако е јасно дека страната по чие барање е поведена постапката била уредено повикана, и околностите јасно укажуваат дека страната се откажала од барањето, органот што ја води постапката ќе ја запре постапката. (ст. 3). Ако постапката е од јавен интерес и мора да се продолжи по службена должност, службеното лице, во зависност од околностите на случајот, ќе ја спроведе расправата без наведеното лице или ќе ја одложи, но не може да ја запре. Ова може да ги зголеми трошоците на страната која не се појавила.

При одлучувањето за прашањата од јавен интерес, управните органи се овластени да испуштат одредени формални аспекти на управните одлуки (чл. 212). Вообичаено, секоја одлука односно решение мора да содржи вовед, диспозитив (изрека), образложение, упатство за правно средство (правна поука, поука за правен лек ако така е определено со закон), името на органот, со број и датум, потпис на службеното лице и печат на органот (чл. 209, ст. 3). Образложението треба да содржи едно кратко излагање на барањето на страните, на фактите на случајот, и доколку е потребно, на околностите кои се од клучно значење за оцена на доказите, причините поради кои не е уважено некое од барањата на страните, правните прописи и причините кои со оглед на утврдената фактичка состојба упатуваат на онакво решение какво што е дадено во диспозитивот, мора да нагласи ако жалбата не го одлага извршувањето на решението (и прописот кој го предвидува тоа). Во образ-

ложението на решението мораат да бидат образложени и оние заклучоци против кои не е допуштена посебна жалба (доколку такви се приложени) (чл. 212, ст. 2). Во случаи кога надлежниот орган е овластен одлучува по прашањето по слободна оцена, должен е во образложението, покрај овие податоци, да го наведе прописот и да ги изложи причините од кои се раководел при донесувањето на решението освен во случаи кога надлежниот орган го штити јавниот интерес (став 3), и притоа верува дека наведувањето на сите причини може да го загрози или влоши јавниот интерес (повеќе) отколку со испуштање на таквата информација.

Можеби најсилниот пример за итност предизвикан од јавен интерес е формулиран во чл. 217 кој дозволува исклучок (всушност бара) од формална процедура „кога е во прашање преземање на исклучително итни мерки, со цел за обезбедување на јавниот мир и безбедност или заради отстранување на непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или за имотот“ (т.е. јавен интерес), овластеното службено лице на надлежниот орган (член 33) од овој закон може да донесе и усно решение(чл. 217, ст.1), иако формално сите одлуки мора да се направат во писмена форма (чл. 209, ст. 2). Таква усна одлука може веднаш да се изврши со Наредба (чл. 217, ст. 2) и се издава во писмена форма во рок од 8 дена (ст. 3).

Јавниот обвинител, јавниот правобранител и други државни органи имаат задача формално да дејствуваат кога јавниот интерес е загрозен (со Законот за општа управна постапка и други посебни закони). Притоа, тие можат да поднесат жалби против одлуките со кои се крши (кој било) закон во корист на поединци или правни лица, а на штета на јавниот интерес (чл. 226). Ова јасно ја покажува активната улога наметната на Државата активно да се надгледува себеси, односно Владата да ја надгледува Владата за да ги заштити слободите, а да не даде повеќе права на поединци отколку што правно им следуваат – уште еднаш зајакнувајќи го аргументот дека јавниот интерес главно е дефиниран како збир на (сите) права и обврски (Поглавје 1).

Законот за локална самоуправа (2002) има листа на дефиниции (чл. 2) кои го објаснуваат значењето на одделни изрази употребени во овој акт, со што се појаснува нивниот правен контекст. Во овој поглед, законот упатува на јавен интерес преку формулирање на „надлежноста на општините“ како „збир на работи од јавен интерес на локално ниво кои општината е обврзана да ги изврши со закон“ (ст. 1 ал. 6). Покрај тоа што не дава јасна дефиниција за јавниот интерес, нуди опсег или обем на јавен интерес на локално ниво формулирајќи го како „Работи од јавен интерес на локално ниво“ како „работи од интерес за целата локална заедница или одделни нејзини делови (според закон)“ (чл. 8). Како што правната дефиниција на Интерес (Поглавје 1) се однесува на личните интереси на страните во управната постапка (граѓани и правни лица кои бараат права или исполнување на обврските што се уредуваат со Уставот и со закон) оваа формулација, исто така, го зајакнува нашиот аргумент дека јавниот интерес претежно се смета за/дефинира како збир на (сите) права и обврски.

Општините, дури може и да делегираат или да извршат аутсорсинг на дејности од јавен интерес на приватни партнери преку договорен ангажман (чл. 24, ст. 2 ал. 9). Законот предвидува дури и кратка дефиниција на јавните служби, дефинирајќи ги како непрофитни организации кои обезбедуваат „јавни услуги“ основани или како јавни установи или јавни претпријатија, (чл. 24 ст. 1, чл. 36, чл. 98 и Глава 3) кои вршат дејност од јавен интерес од локално значење (Ал. 10). Додека „јавна служба“ претставува одредена организација или број на организации, односно субјекти, „јавни услуги“ се однесуваат на процесот на обезбедување или вршење на работи од јавен интерес (на локално ниво) (ал. 11). Корисници на јавните услуги се сите физички и правни лица кои ги користат тие услуги (ал. 12). Обезбедувањето на јавни услуги на локално ниво кои се прогласени како изворни надлежности на општинската власт, а не на надлежности на државата односно централната власт (притоа штитејќи го јавниот интерес како што е утврден со овој Закон) се сметаат за општа надлежност (чл. 20).

Законот за установите (2005), исто така, го одредува обемот на јавниот интерес преку обезбедување на листа на дејности кои се сметаат за јавни служби и упатува на јавниот интерес, но не го де-

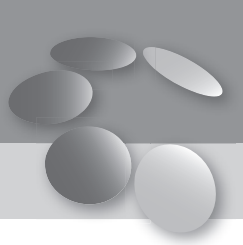
финира. Конкретната формулација во Законот е „јавни служби од јавен интерес“ (чл. 1). Јавна установа е дефинирана како институција основана од државата (Владата или Собранието), општината или градот Скопје, да дава „јавни услуги“ во областите (чл. 2 ст. 1. Ал. 6): образование, наука, култура, социјалната заштита, детската заштита, заштитата на лицата со посебни потреби (и други дејности кои со закон се утврдени како јавни услуги) (Ал. 7). Уште еднаш, гледаме конзистентност во Македонскиот правен поредок во одредувањето (но не и исцрпувањето) на обемот на јавниот интерес. Уште поважно, Законот за установите ја поткрепува идејата за „кој“ мора да се грижи за јавниот интерес, односно како да се обезбеди – јасно е дека одговорот е преку јавните услуги и државата (Владата и локалната самоуправа) непосредно пружени преку јавната администрација (органите на државната управа и јавните служби, односно јавните установи). Законот им овозможува на јавните служби (во оваа смисла) да бидат обезбедени од страна на институции основани од приватен инвеститор и/или со договор за мешовита сопственост.

Законот за јавни претпријатија (1996)[42] ја проширува листата на јавни услуги обезбедени од друга форма на јавни служби и ги формулира како „дејности или одделни работи ... со кои се остварува јавен интерес“ (чл. 2, ст. 1), „ги вршат јавни претпријатија или друштва на коишто им е доверено вршењето на дејностите од јавен интерес (ст. 2). Принципите според кои се извршуваат дејностите од јавен интерес вклучуваат сигурност во давањето на услугите, континуитет и квалитет на услугата, транспарентност, достапност и универзална услуга, заштита на корисниците и потрошувачите (ст. 3). Уште еднаш гледаме случај кога Законот го определува обемот на јавниот интерес и чинителите (види Поглавје 3), но сепак не дава јасна и исцрпна дефиниција за јавен интерес, иако ако читателот обрнува внимание лесно е да се заклучи (преку индукција) дека ако јавниот интерес се постигнува преку јавни служби, а јавните услуги се утврдуваат како право кое се остварува преку начелото на еднаквост (пред законот), тогаш јавниот интерес се дефинира како збир на сите законски утврдени права (и обврски). Законот посветува цело поглавје (9) на „Остварување и заштита на јавниот интерес во јавните претпријатија“ (член 38-39) кое го обврзува основачот на јавното претпријатие (Владата, општината или градот Скопје) да го следи работењето на претпријатието и да преземе мерки за да се обезбеди непречено обезбедување на јавни услуги, вклучувајќи и финансиска помош од буџетот. Законот им овозможува на физичките и правните лица да даваат вакви јавни услуги (од јавен интерес за Република Македонија) со согласност од надлежниот орган (Член 43: Владата, општината или градот Скопје). Она што ги разликува јавните претпријатија од јавните установи е правниот режим според кој тие работат, бидејќи се смета дека јавните претпријатија обезбедуваат јавни услуги (од јавен интерес) од поекономски карактер.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (2006)[43] е суштински дел од правниот поредок кој гарантира пристап до јавните податоци. Законот ги дефинира информациите од јавен карактер и го одредува обемот на субјектите кои се сметаат за „иматели“ на информации од јавен карактер. Овој закон ги опфаќа сите државни органи, органи на државната управа, општините и градот Скопје, јавните установи, јавни претпријатија, сите правни и физички лица што вршат јавни овластувања и други дејности од јавен интерес. Иако Законот не дефинира изречно што е јавен интерес, тој упатува на други закони и ги наведува гореспоменатите чинители како субјекти кои дејствуваат во јавен интерес. На тој начин, тоа што ги прават сите информации што ги произведуваат јавно достапни е само по себе – „право“ и се смета за јавен интерес.

Законот за спречување на корупција (2002)[44] има интересен пристап кон осврнувањето на јавниот интерес. Иако не прави значителна разлика помеѓу јавни овластувања, службена должност и политика, и дејности од јавен интерес, сепак, ги набројува одделно и последователно. Самата цел на Законот е спречување на

42 И соодветните измени;
43 И соодветните измени;
44 И соодветните измени;



корупција во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, при вршењето работи од јавен интерес од страна на правните лица поврзани со остварување на јавни овластувања (чл. 1). Законот го изразува јавниот интерес како нешто што организациите и лицата што вршат јавни овластувања го прават додека ги извршуваат своите овластувања и надлежности (но, тоа може да значи и дека не сите активности на јавните овластувања се во јавен интерес). Ова се повторува во чл. 3 „Никој не смее вршењето на функцијата, јавните овластувања, службените должности и положба, како и работите од јавен интерес, да ги користи за остварување на лични цели“, бидејќи истото претставува корупција. Законот го врзува јавниот интерес за начелото на еднаквост (чл. 4) обезбедувајќи им на сите „еднаков пристап кон вршењето на работи од јавен интерес и еднакво постапување од страна на носителите на власта, лицата кои вршат јавни овластувања, службени должности и положба“ и за начелото на јавност прогласувајќи го „вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и положба, како и работите од јавен интерес за јавни и подложни на јавна контрола“.

Јавниот интерес и злоупотребата на јавните овластувања се толку тесно поврзани што Законот предвидува цело поглавје за тоа прашање „СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ВРШЕЊЕТО РАБОТИ ОД ЈАВЕН ИНТЕРЕС И ДРУГИ АКТИВНОСТИ НА ПРАВНИТЕ ЛИЦА“ забранувајќи му на лицето кое врши работи од јавен интерес да ја злоупотребува својата положба за остварување на лична корист (чл. 55, ст. 1).

Ако постои основано сомневање дека имотот на лицето или на член на неговото семејство, во текот на вршењето на работи од јавен интерес е несразмерно зголемен по однос на неговите редовни примања или примањата на членовите на неговото семејство, Управата за јавни приходи по сопствена иницијатива и по барање на Државната комисија поведува постапка за испитување на имотната состојба. Како работи од јавен интерес, покрај дејностите (претходно споменати и други) што се со Закон определени како работи од јавен интерес, се сметаат и активностите што се вршат во рамките на дејствувањето на политичките партии, синдикатите и други здруженија на граѓани и фондации (ст. 3).

Законот за здруженија и фондации (2010) не го дефинира јавниот интерес. Меѓутоа, законот дефинира категорија на „организација со статус од јавен интерес„ (чл. 3 ст. 1 ал. 16, чл. 73), опфаќајќи (непрофитни) организации основани како здруженија (или фондации), кои во соработка со државата или локалната самоуправа обезбедуваат јавни услуги и имаат посебно овластување за тоа. Понатаму, Законот го одредува обемот на дејности кои се сметаат за јавни услуги (за обем на дејности од јавен интерес види Поглавје 3 „Граѓанско општество“) и условите под кои на една организација може да се додели таков статус.

Новина во овој закон е тоа што се воведува (или подобро се развива врз идејата на претходно законодавство) нов „чинител“ во обезбедувањето на јавни услуги со што се зголемува бројот на чинители односно Јавни служби со организации кои не се директно основани од Државата или локалната самоуправа, ниту пак профитабилна компанија стекнати со јавни овластувања, туку непрофитни здруженија на граѓани водени од морални принципи и ентузијазам да дејствуваат на локално (или национално) ниво во обезбедувањето на јавни услуги.

Законот за Црвениот крст на Република Македонија (1994) е само еден пример на организација од јавен интерес, кој функционира на истите принципи како кое било здружение на граѓани, но сепак е многу постара организација (во контекст на Република Македонија) официјално воведена и основана во 1994 година. Црвениот крст е (самопрогласена согласно овој закон) доброволна, масовна, невладина и непартиска организација која обезбедува јавна услуга (чл. 2) „хуманитарни цели и задачи од областа на здравството, социјалната заштита и образованието врз принципите на хуманизмот и солидарноста“, што во суштина кореспондира со здравството и социјалната заштита кои се определени како јавни услуги од јавен интерес според други закони (на пример, Законот за установите, Законот за локална самоуправа).

Законот за култура (1998)[45] е прилично нејасен во поглед на дефинирање и диференцирање на јавниот и националниот интерес бидејќи упатува на двата термини, а не прави разлика меѓу двата термини. Она што е јасно е дека според овој закон (и Законот за организација и работа на органите на државната управа) прашањата од културата се прашања од национален интерес, додека според Законот за установите (и други закони) прашања од јавен интерес (види теоретски разлики во Поглавје 1).

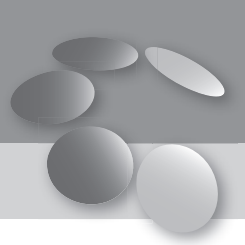
Еден поглед врз номиналното значење на поимот „национален интерес“ може да се најде во чл. 3 според кој „секој може да остварува културни активности како поединечен, локален и национален интерес, со профитна и непрофитна цел“. Ова ни кажува дека Законот го смета „националниот интерес“ за еден вид на јавен интерес кој го опфаќа целото население на земјата (сојузно и/или државно ниво) и на тој начин е во надлежност на централната власт и истата треба да го следи и штити, на пример национални фестивали или национална опера и балет итн.

„Поединечен интерес во културата“, се активности кои ги остваруваат физички лица и Јавните установи врз рамките на својата автономија и финансиски можности (чл. 6), „Локалните интереси во културата“ се културните активности поддржани, промовирани и финансирани од страна на локалната самоуправа (член 7.) и „национален интерес во културата“ се културните активности кои се сметаат за јавен интерес (бидејќи културата сама по себе се смета за јавен интерес) за сите граѓани на Република Македонија и мора да биде достапно под еднакви услови за сите (чл. 8 ст. 1). Таквите активности вклучуваат создавање на уметници, заштита на предмети од високо културно значење, стимулирање на разновидност, обезбедување услови за масовен пристап до културата, промоција на македонска (национална, не етнички – респективно) култура во странство, спроведување на истражувања во областа на културата итн. Корисна претстава на сите чинители вклучени во промовирањето и заштитата на културата како јавен интерес на национално ниво е листата на организации кои не се јавни установи, вклучувајќи здруженија и фондации, Собранието кое ја усвојува националната програма за култура и Министерството за култура кое му ја дава задачата за спроведување на Програмата на специјалниот Совет за култура.

Законот за спорт (2002) го одредува јавниот интерес во спортот (спортот сам по себе е определен како прашање од јавен интерес во други закони, видете Законот за јавни претпријатија и Поглавје 3), но не посветува дополнително внимание за да го дефинира. Законот утврдува дека јавниот интерес во спортот е обврска на државата (Собранието и Владата на Република Македонија) и локалната самоуправа, притоа треба да се штити на национално и локално ниво. Спортски активности се спроведуваат од страна на спортските здруженија или трговци поединци и трговски друштва, регистрирани за вршење спортска дејност (чл. 3). Јавен интерес во областа на спортот во Репулика Македонија опфаќа: поттикнување на спортските активности на децата и младината во рамките на националните спортски федерации, организирање и спроведување на спортски тренинг и натпревари за оспособување на спортистите за постигнување на врвни спортски резултати, поттикнување на реализирањето на програмите на спортските федерации на Републиката, поттикнување и помагање на организирањето спортски приредби и манифестации, одржување и функционирање на постојните и планирање и изградба на објектите за спорт од јавен интерес за Републиката и здравствена заштита, пензиско и инвалидско осигурување, надомест за осигурување од последици од несреќен случај и ризици, за категоризираните спортисти, поттикнување и помагање на издавачката дејност во спортот и изградба и одржување на спортска информатичка мрежа (Чл. 22). За овие цели, Владата донесува годишна програма предложена од страна на Агенцијата за млади и спорт (соодветно). Владата донесува и петгодишна Програма за развој на спортот (чл. 23). Владините програми се финансирани (или финансиски потпомогнати) од Буџетот.

За спортски активности на локално ниво, локалната самоуправа во Република Македонија има слични надлежности

45 И соодветните измени;



само намалени на нејзиното подрачје (чл. 22-а), а заради остварување на овие надлежности, советите на општините (или Советот на град Скопје или на комисијата на општината, општината во градот Скопје и градот Скопје) надлежни за спорт усвојуваат програми на предлог на општинските спортски сојузи и Сојузот на спортови на град Скопје. Спортски активности на локално ниво се финансирани (или финансиски потпомогнати) од страна на општинскиот буџет.

Законот за донации и спонзорства во јавните дејности (2006) обезбедува рамка за различните форми на давање и примање донации и спонзорства со кои давателот и корисникот може да бараат даночни олеснувања во јавните дејности. Законот нуди дефиниција (соодветна за нејзините цели) за јавен интерес

> ...поддржување или промовирање на дејности во областа на заштитата на човековите права, на промоција на културата, етиката, образованието, науката, развој на информатичкото општество и преносот на електронските податоци, спортот, заштитата на животната средина, социохуманитарните дејности, развојот на граѓанското општество, промовирање на крводарителството, промоција на меѓународната соработка и други дејности утврдени со закон (Чл. 3 ст. 4).

Исто така, дава и дефиниција на јавни дејности како „дејност во областа на заштита на правата на човекот и граѓанинот, образованието, науката, развој на информатичкото општество и пренос на електронски податоци, културата, спортот, здравството, социјалната заштита, заштитата на лица со инвалидитет, крводарителството, детската заштита, заштитата на животната средина и други дејности утврдени со закон како јавна дејност“.

Она што е чудно во овој пристап е дека овој Закон смета дека „јавен интерес“ е промотивен процес или поддршка на активности кои имаат за цел да манифестираат јавен интерес преку дејства кои се сметаат за јавни услуги од страна на некои други закони. Ние попрво би предложиле дека „јавен интерес“ е збир на права на такви услуги како што се наведени во дефиницијата, и дека тие се постигнуваат преку јавните дејности. Иако останатите области на „јавен интерес“ се во согласност со оние наведени во други закони (претходно во ова поглавје).

Законот за социјалната заштита (2009) кој ја уредува социјалната заштита во Македонија е само еден од примерите на правна конзистентност (со другите закони) во однос на дефинирање на обемот на јавниот интерес, кој што јасно го дефинира давањето на социјална заштита како дејност од јавен интерес (чл.5), но не нуди дополнителни дефиниции на тоа што е јавен интерес. Законот содржи рамковни одредби според кои системот на социјална заштита го сочинуваат „установите, институциите, мерките, активностите и формите коишто се остваруваат во рамките на реализирањето на правата на граѓаните од доменот на социјалната заштита“(чл. 7). Овие дејствија вклучуваат стручна работа, развојни програми, стручно усовршување на работниците (во зависност од домашните и меѓународните стандарди), следењето на условите (на пазарот на труд и невработеноста) и планирањето на работа, водењето на евиденција, спроведувањето на надзор и истражување во полето. Владата ја одредува мрежата на јавни институции. Одредени активности во однос на социјалната заштита (лица со инвалидитет, деца без родители или без родителска грижа, деца со пречки во развојот, деца на улица и деца со социјални и образовни проблеми, лица изложени на социјален ризик, итн.) се во надлежност на локалната самоуправа (чл. 11). Владата и локалната самоуправа преземаат мерки од даночни ослободувања, домувања и планирање на семејството, здравствени, образовни, итн., до нудење социјална помош во различни форми на „засегнатите“ граѓани.

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (2013) е релативно нов закон во Република Македонија кој го заменува претходниот закон за јавна радиодифузна услуга. Иако овој Закон не го дефинира јавниот интерес сепак реферира кон него во неколку наврати, определувајќи одредени медиумски услуги како „програми од јавен инерес“ и наметнувајќи посебен правен режим на ваквите програми.

На пример, почнувајќи од 2014 година сите радиодифузни субјекти се обврзани да емитуваат најмалку 30% од нивната програма на македонски јазик или на јазиците на немнозинската заедница која живее во Македонија. Од 2015 година овој процент се зголеми на 40%, со обврска да се зголеми на 50% во 2016 година (чл. 92).

Сите приватни радиодифузни субјекти (пр. ТВ станици) се обврзани да (произведат и) емитуваат најмалку 10 часа домашна документарна програма, помеѓу 7 и 23 часот, најдоцна до 25-ти октомври секоја година, додека пак јавниот радиодифузен сервис најмалку 30 часа во истиот временски период. Ова е бидејќи домашните документарни програми и домашните забавни програми се сметаат за програми од јавен интерес (ст. 13).

Овој Закон е добра пример како „содржината од јавен интерес“ подлежи на посебен правен режим. На пример, телешопинг спотовите или другите комерцијални реклами не смеат да траат повеќе од 12 минути на еден реален час, освен за јавниот радиодифузен сервис и за соопштенија од јавен интерес или пак апели за добротворни цели (чл. 100). Вообичаено, јавниот радиодифузен сервис може да прикаже најмногу до 8 минути на реклами во еден реален час, освен, повторно, за соопштенија од јавен интерес (чл. 103). Постојат и други ограничувања на рекламирањето кај јавниот радиодифузен сервис како што е забраната за рекламирање од 17 до 21 часот на телевизија и од 09 до 14.00 часот на радио, освен додека трае емитувањето на спортски настани, програма од сопствена продукција, значајни културни манифестации, итн. (ст. 4).

Јавниот радиодифузен сервис е Македонската радио телевизија (чл. 104) основана од Република Македонија (Собранието, со закон) и истата има статус на јавно претпријатие (оттука, јавен сервис). Таа е независна (номинално) и изречно е наведено дека извршува дејности од јавен интерес во областа на радиодифузијата (оттука, определувајќи дека радиодифузијата е или може да биде дејност од јавен интерес). Програмите и програмските сервиси од јавен интерес се: најмалку една ТВ станица на македонски јазик и телевизиски програмски сервис на јазик кој го зборува најмалку 20% од населението (јазик кој не е македонски); најмалку два радио програмски сервиси на македонски јазик и еден радио програмски сервис на јазик кој го зборуваат најмалку 20% од населението (јазик кој не е македонски); посебни програми за населението од соседните земји и Европа; посебни програми наменети да ги информираат македонските (граѓани) емигранти кои живеат надвор од Македонија; најмалку еден радио и еден телевизиски сателитски и/или интернет програмски сервис...; програмски сервис на Собранискиот канал, итн. (чл. 107). Македонската радио телевизија е должна (помеѓу другото) да промовира и поттикнува култура и јавен дијалог и да обезбеди простор за широка јавна дискусија за прашања од јавен интерес и да ги информира граѓаните за регионални и локални посебности и настани во Републиката од јавен интерес (чл. 110)[46]

Законот за аудиовизуелните добра (2008) е друг пример за посебен закон кој го определува јавниот интерес. Законот ги уредува „условите и начинот на работа на кинотеките ...“ (чл. 1) како јавни институции, како и „организацијата, координацијата, правата и обврските на имателите на аудиовизуелните добра, надзорот, стручните звања и други прашања значајни за вршење на дејноста за заштита на аудиовизуелните добра“. Законот определува дека одредени аудиовизуелни добра се предмет на заштита, и дејноста за заштита на истите е дејност од јавен интерес (предмет на култура) (чл. 6). Овие задачи ги вршат кинотеките и самостојните аудиовизуелни колективи (ако се регистрирани за вршење на дејност за аштита на аудиовизуелните добра). Друг пример на посебен режим наметнат од јавниот интерес е задолжителниот депониран примерок, доставена една неупотребена копија на кое било аудиовизуелно добро во Националната кинотека, што претставува програма од јавен интерес финансирана од средствата од радиодифузната такса.

46 Постоеја повеќе контроверзии во врска со капацитетот на јавниот сервис отворено и непристрасно да ги исполнува своите правни обврски бидејќи не емитуваше прес-конференции организирани од опозицијата во периодот јануари - јули кои се однесуваа на наводното прислушување од Владата; друг неодамнешен контроверзен настан е неемитувањето на спортскиот настан од локалниот фудбалски клуб „Вардар“;

Законот за експропријација (**2012**) ги уредува можеби најекстремните надлежности кои Државата си ги дозволува со Закон, т.е. во името на јавниот интерес да ја повредува светоста на приватната сопственост. Експропријацијата може да се дефинира како форма на правен институт преку кој државата (или јавно тело во името на државата) го повредува правото на приватна сопственост на одредени субјекти преку конечна одлука, со што ги присвојува или ограничува тие права во нејзин интерес или во интерес на друг (јавен) субјект (во името на јавниот интерес). Само имотот чија сопственост може да се определи може да биде предмет на експропријација (чл. 6). Законот предвидува два вида на експропријација: потполна експропријација (чл. 9) и непотполна експропријација (чл.10).

Во детали, Законот ги уредува правата и процедурите преку кои правото на сопственост на имот е одземено заради остварување на јавниот интерес, со цел да се изградат објекти и да се изведуваат други активности, со (соодветен) надоместок (чл. 1). Овој Закон обезбедува можеби најопширен список на работи кои се сметаат како јавен интерес, притоа најмногу се доближува до давање на конкретна дефиниција (иако во контекст на присвојување на имот). Одземениот имот, Република Македонија или единицата на локалната самоуправа може да го даде под концесија, долгорочен закуп (или на друг начин), само за остварување на јавниот интерес (чл. 2).

Дефиницијата за јавен интерес која е дадена во овој Закон е дадена како уредување, рационално користење и хуманизација на просторот, заштита и унапредување на животната средина и на природата со градење на објекти и изведување на работи од значење на Републиката и локалната самоуправа согласно актите за планирање на просторот (чл. 4). На прв поглед, овој пристап го смета јавниот интерес како форма на национален интерес, сметајќи го интересот на јавните власти како автономни институции. Оттука, за експропријација, јавниот интерес може да се определи за градежни активности значајни за Републиката и Локалната самоуправа.

Обемот на јавниот интерес од значење за Републиката (чл.6)[47] и од значење на општините (чл. 7)[48] е сеопфатен и многу детален што е важно за ограничување на можните повреди или злоупотреби на моќта од надлежните јавни органи.

Други форми на законски ограничувања на приватната сопственост врз имотот е привременото заземање на земјиште заради претходни градежни работи, привремено заземање на земјиште заради детални геолошки истражувања на минерални суровини (согласно Законот за минерални суровини) и привремено заземање на соседно земјиште заради градење и активности од јавен интерес (чл. 14) кое може да се искористи за чување на опрема, сместување на работници, сместување на механизација (итн.) за период не подолг од две години (чл. 15).

47 Градење на нуклеарни електрани, термоцентрали и хидроцентрали со капацитет од и над 1МВ, далноводи со напонско ниво од и над 35КВ, градење на објекти за производство на електрична енергија од обновливи извори со капацитет до и над 1МВ, трафостаници со напонско ниво од и над 10КВ и брани со акумулации; градење на нафтоводи, продуктоводи, магистрални гасоводи, гасоводни мерни станици; градење на секундарна гасоводна мрежа; поставување на оптички кабли за потребите на државните органи; градење на железнички пруги и железнички станици, аеродроми, државни патишта и мостови; градење на депонии за неопасен и депонии за опасен отпад; градење на објекти за потребите на одбраната, државните органи, агенциите и фондовите основани од Република Македонија; градење на објекти за потребите на дипломатско-конзуларни претставништва и меѓународни организации; градење на технолошки индустриски развојни зони основани од Владата на Република Македонија; градење на телекомуникациски центри за прием на сателитски сигнали; градење на гранични премини; градење на регионални водоснабдителни и канализациони системи со системи за пречистување; градење на објекти со инсталации за производство на топлинска енергија; градење на езерски и речни пристаништа; градење на стадиони и спортски сали со капацитет од над 10.000 гледачи; градење на објекти и изведување на работи за потребите на државните јавни служби во областа на образованието, воспитанието, спортот, науката, културата, здравството и социјалната заштита; градење на населби при големи природни катастрофи (земјотреси, поплави, пожари и лизгање на земјиште) и преселување на населби (потопување и еколошки причини);и експлоатација на минерални суровини од стратешко значење за Република Македонија.

48 Градење на објекти и изведување на работи за потребите на општинските јавни служби во областа на образованието, воспитанието, спортот, науката, културата, здравството и социјалната заштита; градење на далноводи со напонско ниво до 35КВ и трафостаници со напонско ниво до 10 КВ; градење на трамвајски пруги; градење на објекти за противпожарна заштита; градење на локални водоснабдителни и канализациони системи со системи за пречистување; градење на стадиони и спортски сали со капацитет до 10.000 гледачи; градење на катни гаражи; и градење на објекти за општа употреба и тоа: општински патишта, плоштади, јавни паркови, пазари, јавни паркиралишта и гробишта

5

Заклучоци

Иако е тешко да тврдиме дефинитивно дека имаме целосна и исцрпна дефиниција за јавниот интерес, сепак, нудиме функционална дефиниција која може да се применува во современи услови, во демократии од 21-от век.

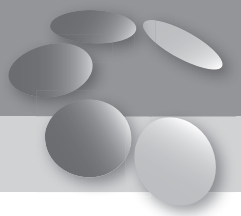
Јавниот интерес може да биде сфатен како збир на права на ... (и обврски) кои влијаат на целото население на земјата. Обемот на јавниот интерес се утврдува од страна на државата преку правото. Заедничкиот именител на обемот на јавниот интерес во Европа вклучува човекови права и темелни слободи, како слободата на здружување, слобода на говор и мисла, правото на здравствена заштита, детската заштита, образованието, културата, науката, вода за пиење и други комунални услуги, право на живот во чиста и здрава животна средина (итн.). Обврската за обезбедување на потребните услови за овие права им е доверена на институциите на државата и локалната самоуправа, а повеќето права се обезбедуваат преку јавни услуги. Јавни услуги се активности подложени на посебен правен режим и мора да бидат подеднакво достапни (согласно законот и капацитетите) за сите граѓани.

Меѓутоа, останува на Владите да го одржуваат и развиваат јавниот интерес. Владите во демократиите се поставуваат за да дејствуваат во име на граѓаните (гласачите) со што нивната цел е активно да ги следат состојбите и настаните и да конструираат нови инструменти и мерки кои ќе го направат секојдневниот живот на граѓаните подобар, и да усвојат стратегии кои ќе обезбедат просперитет и мир за нацијата.

Бидејќи граѓаните се во директен контакт со различни институции од лулка до гроб, можеме со сигурност да потврдиме дека јавната администрација го изразува/артикулира јавниот интерес во една земја, следствено, квалитетот и професионализмот на јавната служба на една земја директно влијае на капацитетот да обезбеди услуги од јавен интерес. Професионална, непристрасна, ефикасна и ефективна јавна администрација е *sine qua non* за една демократија посветена на благосостојбата, здравјето и просперитетот на нејзините граѓани.

За жал, поради актуелните настани во Република Македонија во времето кога е пишувана оваа публикација, тешко е да се потврди (или негира) дека тоа е она што Владата и јавната администрација го прават во оваа земја (соодветно, субјективна забелешка на авторите). Постојаната забелешка за партиското влијание врз вработувањето во јавниот сектор во Извештаите за напредокот на Европската комисија ги засенува дури и важните реформи во јавната администрација. Неодамнешниот и тековен скандал во врска со обвинувањата за корупција на највисоко ниво на власта и блокадата на политичкиот дијалог во земјата отежнуваат објективно да се каже дали воопшто политичарите во Македонија работат за јавните интереси на граѓаните на Македонија?!

Тоа било и ќе остане отворено прашање, дали на една земја ѝ требаат умешни политичари или доблесни политичари? Можеби е најдобро ако тие се комбинација од двете, но демократијата значи дека луѓето избираат политичари на јавна функција



(најчесто) врз основа на вербата во нивните намери и вредноста на нивните квалификации. Како да се осигураме дека политичарите се чесни и доблесни? Ако им се наметнуваат премногу ограничувања и остри санкции за грешка, тогаш кој би бил во политика, а пак, ако ѝ се даде на политиката премногу автономија, како таа да се контролира? Еден начин е преку информирање на гласачите за тоа што, како и кога нивните политичари прават.

Тука медиумите настапуваат на сцена. Останува на медиумите во сите форми, да „чуваат стража“ за тоа што јавните личности работат (политичари, бизнисмени на високо ниво итн.) и да ја информираат јавноста за нивните активности. Медиумите треба да ги истакнат овие активности од интерес на јавноста, а не само активностите што јавноста ги доживува како интересни. Сепак, треба да се постави рамнотежа на квалитетот на информациите кои поминуваат низ медиумите, бидејќи граѓаните имаат право да ги знаат фактите (нема да речеме дека треба да ја знаат вистината, бидејќи вистината како концепт е непостојан и необјаснив како и верата и религијата) и тие имаат право да слушнат за тоа од повеќе од еден извор.

Исто така треба да им се обезбедат доволно дискусии и дебати од сите заинтересирани страни во врска со прашања од јавен интерес (нивната безбедност, нивната благосостојба, квалитетот на нивната здравствена заштита, квалитетот на храната што ја јадат, како се трошат нивните даноци итн.). Јавните функционери пак треба да бидат што е можно поотворени за критика. Ним им се доверени големи овластувања, а со тоа доаѓа и голема одговорност. Можеби нивната „толеранција“ на јавна критика може да се „обезбеди“ преку полиберална законска рамка?!

Врската меѓу медиумите и јавниот интерес засекогаш ќе остане сложена со голем број на правила. Законската рамка во Македонија треба да се подобри со целосна вклученост на медиумски експерти и организации во земјата. Законот за медиуми треба да биде укинат или значајно изменет бидејќи се покажа како непотребен и нуди ограничувачки дефиниции за новинари и медиуми.

Дополнително, треба да се направат јасни и концизни одредби за што претставува ограничување на медиумите и како се спроведува во името на државната безбедност. Заканите за државната безбедност треба да бидат јасно дефинирани за да не се толкуваат различно од други страни.

Поука од горенаведените случаи е дека е уште поважно да се спроведуваат одредбите во случаите каде што се вклучени медиумите кога природата на предметот е од јавен интерес. Обвинителството треба да има буден пристап и да го оценува секој случај поединечно за да се испита дали јавниот интерес е загрозен. Треба да се направат напори за да се обезбеди и заштити неутралноста на интернетот во Македонија.

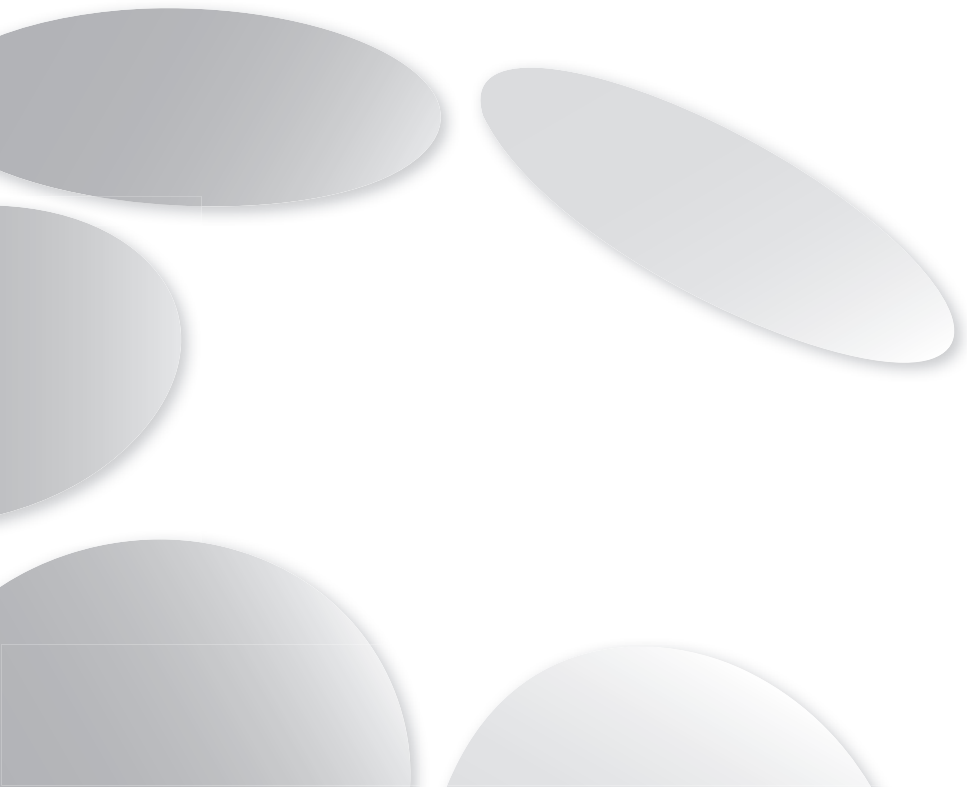
Македонската радио телевизија треба да стане јавен телевизиски сервис и да се откаже од идејата да биде телевизија на Владата. Програмата треба да биде непристрасна и да дејствува во служба на граѓаните.

Новинарите мора да бидат заштитени и да го уживаат правото на „слобода на говор“ во сите негови правни конотации. Нашето истражување покажува дека доволно често тие се загрозени или под притисок да ги променат нивните прилози и статии и често се користат како „владини мегафони“. За граѓаните да се запознаат со прашањата од јавен интерес, потребен им е слободен и објективен пристап до вести, кој ќе им овозможи да донесат одлуки за тоа дали тие ќе сакаат да преземат дополнителни мерки.

Очигледно е дека постапката за добивање на статус од јавен интерес не е продуктивна и не раѓа интерес кај граѓанските организации. Во овој поглед, потребен е поттик за стимулирање на работата на граѓанските организации и нивниот интерес за добивање на овој статус. Стимулот може да дојде во различни форми како на пример политики за одаточување специјално дизајнирани за да им помогнат во работата во непрофитниот сектор, поттикнување и олеснување на партнерства со компании кои ќе придонесат со својата експертиза за создавање производи од јавен интерес, развивање на јасен и сеопфатен водич за тоа како граѓаните ќе можат да ги користат своите права да одлучуваат

по прашања кои се од нивен локален интерес. Тешко е да се очекува дека една организација ќе се регистрира како организација од јавен интерес, ако тие се должни да сносат огромна одговорност, а сè уште не се обезбедени со конкретна финансиска помош или кој било друг вид на стимул. Ако она што го нудат се смета за јавна услуга, тогаш нели треба да им се обезбеди ефикасен поттик за да продолжат со вакватата дејност и да се третираат како организации од јавен интерес?!

Покрај тоа, треба да се охрабрат истражувања во оваа област преку годишен мониторинг на работата на институциите и граѓанските организации преку развивање индекси. Ова може да се направи со колективен придонес од претставници на институциите, граѓанското општество и медиумите.



6

Библиографија | Интернет извори Правни акти | Консултирана литература

Библиографија

Barkin, S.M. (2002). American television news: The media market place and the public interest. Armonk, NY:M.E.Sharpe.

Barker Craig J. (2004) *Mechanisms to Create and Support Conventions, Treaties, and Other Responses*, Eolls Publishers [online] Available from:http://www.eolss.net/eolsssamplechapters/c14/e1-44-01/e1-44-01-txt-02.aspx [15.8.2015]

Беличанец Т. (2010) *Јавните претпријатија, јавно – приватно партнерство и законот за трговските друштва,* во: Деловно право *Издание за теорија и практика на правото,*год. IX, бр. 22, Скопје, стр. 563-600;

Biaocchi G. (2003) *Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance*, in *American Sociological Review,* vol. 68, No 1, pp. 52-74 Available from: http://www.jstor.org/stable/3088902 [6.8.2015];

Bickers J., Widger D., others (2006, 2012) The Prince by Nicolo Machiavelli, The Project Gutenber EBook, Available from: https://www.gutenberg.org/files/1232/1232-h/1232-h.htm [6.8.2015]

Cohen, J. L., & Arato, A. (1992). Civil society and political theory. Cambridge, Mass, MIT Press.

Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu (1777) The Complete Works of M. de Montesquieu (London: T. Evans), 4 vols. Vol. 2. Available at: <http://oll.libertyfund.org/titles/838 (Last visited 8/8/2015)

Chernilo D. (2007) *A Social Theory of the Nation State, The Political Forms of Modernity Beyong Methodological Nationalism,* 2nd. London and New York: Routledge

Commission for OrganizationswithStatus of Public Interest, Annual reports 2012 &2013. Available at: http://www.nvosorabotka.gov.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=78&Itemid= [accessed on 02.08.2015]

Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (99) 1

Of the Committee of Ministers to Member States on Measure to Promote Media Pluralism

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1999)001&ExpMem_en.asp

Teresa Cierco (2013) Civil Society in Macedonia's Democratization Process,

Journal of Contemporary European Studies, 21:2, 202-217.

Eliasoph N. (1998) *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

EU Progress report, October 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [accessed on 28.07.2015]

Davitkovski B., Davitkovska E., Gocevski D. (2013) *Relations Between Administrative (Public) Law and Civil (Private) Law vs Civil Code* in *Paper Almanac from International Scientific Conference: „Хармонизација грађанског права у региону"*, Published by East Sarajevo University, Faculty of Law, Sarajevo pp.193-204;

Davitkovski B., Gocevski D. (2013) *Legal status and role of a governmentAgency in promoting religious tolerance and colaboration*, (Unpublished paper), presented at III World Conference on Dialogue between civilizations Freedom and Dignity – Fundamental Values in Inter-Human, Inter-Religious and Inter-Cultural Relations(10-12 May 2013 – Holliday In, Skopje, Republic of Macedonia);

Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A., Davitkovska E., Gocevski D. (2013) *Legal status and role of the commission for relations between confessional groups in the Republic of Macedonia* in Journal of Papers *1700*

years of the Milan Edict, Niš, Published by University in Nish Faculty of Law, pp. 23-34;

Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A., Gocevski D. (2014) *Public Corporations*, Reader, Published by Iustinianus Primus Faculty of Law, Skopje;

Department in International Development, DFID (2008), http://www.gsdrc.org/docs/open/innovations-in-accountability/IA5.pdf , [accessed on 28.07.2015]

Doyle G. Media Ownership (2012): The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media, London: Sage.

Fukuyama F. (2001) *National Rights and Human History*, in The National Interest No. 64 pp. 19-30;

Gocevski D. (2009) *Electronic Government*, Masters thesis Defended at the Iustinianus Primus Faculty of Law, Skopje, (unpublished);

Gocevski D. (2014) *Public Services in the Republic of Macedonia* in Davitkovski B. *et al.* eds. *Annuaire De la Faculte De Droit "Iustinianus Primus" De Skopje*. Vol. 51 (in tribute to Simeon Gelevski), Skopje, Published by Iustinianus Primus Faculty of Law, pp. 77-98;

Gocevski D. (2015) *Spoils System and Conflict of Interest in the Public Administration State, Legal framework for prevention and effectiveness of the model*, Institute for Democracy Societas Civilis Skopje;

Goldstein Eric A. (1980) *Defining the Public Interest,* in *Law, Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 22:7, 2-3, Available at: http://dx.doi.org/10.1080/00139157.1980.9932427

Edwards G. (2007) *Defining The "Public Interest",*Thesis (PhD) Grifith University, Australia;

Гризо Наум, Гелевски Симеон, Давитковски Борче, Павловска-Данева Ана (2011) *Административно право* 2 издание, Правен факултет "Јустинијан Први" Скопје;

Гризо Наум, Давитковски Борче, Павловска-Данева Ана (2011) *Јавна администрација* 2 издание, Правен факултет "Јустинијан Први" Скопје;

Hamelink, C. J., & Nordenstreng, K. (2007). Towards democratic media governance. In E. De Bens (Ed.), Media between culture and commerce (pp. 225–240). Bristol: Intellect.

Held D. (1970) *Models of Democracy* 3rd edition, London School of Economics and Political Science: London;

Iggers, J. (1999). Good news, bad news: Journalism,ethics and the public interest. Boulder, CO: Westview Press

Layne, J. (2000). *An overview of the privatization debate*. in *Optimum The Journal of Public Management*, Vol. *30 No.*2, pp. 20-25.

Rousseau Jean J. (1920) *The Social Contract and Discourses*, Published in New York by E.P. Dutton & Co, by J.M. Dent and Sons;

King Stephen M., Chilton Bradley S., Roberts Gay E. (2010) *Reflections on Defining the Public Interest*, in *Administration & Society* 41 (8) Sage Publications pp. 954-978

Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz (Ed.), Governance _

Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung (pp. 65-76). Wiesbaden:

VS Verlag.

Media integrity matters: reclaiming public service values in media and journalism / [editor Brankica Petković; assistant editor Jovana Mihajlović Trbovc]. - 1st ed. - Ljubljana: Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies, 2014

Медарски В. (2015) *Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета*, Извештај бр. 6 (Април-Јули 2015), USAID, Центар за Развој на Медиуми: Скопје Available at: http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2015/07/CRM_Izvestaj_Monitoring_Navreda_i-kleveta_juli-2015.pdf [29.8.2015]

Meingstu B., Hail-Mariam Y. (2011) *Privatization in Theory and Practice: The Issue to be Considered*, in *The Journal of Aplied Business Research* Vol.5, No.4, pp. 43-51;

Мендел Т. (2015) *Слобода на изразување: водил за толкување и значење на чл.10 од Европската конвенција за човекови права*, Уредник на Македонски: Георгиевски А., Совет на Европа: Белград

Mike Feintuck and Mike Varney. (2006). Media Regulation, Public Interest and the Law. [Online]. 2nd ed. Edinburgh: Edinburgh University Press. Available from: University Publishing Online <http://universitypublishingonline.org/edinburgh/chapter.jsf?bid=CBO9780748627158&cid=CBO9780748627158A007> [Accessed 09 August 2015].

McQuail, D. (1992) Media Performance: Mass Communication and the PublicInterest. London: Sage.

McQuail, D. (2007). Introduction: The current state of media governance in Europe. In G. Terzis (Ed.), European media governance: National and regional dimensions

(pp. 17–25). Bristol: Intellect

Napoli,P.M.Social media and the public interest: Governance of news platforms in the realm of individual and algorithmic gatekeepers. Telecommunications Policy (2015)

Nuredinoska, E., Krzalovski,A. & Stojanova (2013) Trust in civil society. Avaiable at: http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/istrazuvana-i-publikacii/istrazuvana/1436-doverbata-vo-gragjanskoto-opstest-vo-2013.html [Accessed on 02.08.2015]

Oberg P., Uba K. (2014) *Civil Society Making Political Claims: Outcries, Interest Advocacy, and Deliberative Claims*, in *Public Administration Review* vol. 74, iss3 The American Soceity for Public Administration pp. 413-422;

Ognenovska, S. (2015) Report on the enabling environment for Civil society Development in Macedonia, Avaiable from: http://www.mcms.org.mk/images/docs/2015/izvestaj-za-ovozmozuvacka-okolina.pdf [10.08.2015]

Puppis, M. (2007).Media governance as a horizontal extension of media regulation: The importance of self- and co-regulation. Communications, 32(3), 330–336,

Stober R. (2007) Public *Private Partnerships*, in Pravni Zivot br. 10/2007 vol II (pp. 659);

Forer J., Edwin Kee J., Newcomer Kathren E., Bodzer E. (2010) *Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question*, in Public Administration Review March-June, George Washington University pp. 475-484;

Department for International Development (2006) *Making Governance Work for the Poor,*Available at: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/wp2006/whitepaper-printer-friendly.pdf [27.8.2015]]2

Department for International Development (2008) *Media and Good Governance,*May 2008

V. Šopar, Z. Andrevski and D. Kolar-Panov (ed.) (2001), *Mediumite vo procesot na politička i socijalna transformacija vo Republika Makedonija*, (Media in Process of Political and Social Transformation in RM), Institute for sociological, political and juridical research, Skopje, pp. 27–45.

ОГНЕНОВСКА, Симона, Извештај за овозможувачката околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2014 / Симона Огненовска. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2015.

Latzer, M. (2007): *Regulatory Choice in Communications Governance*, in: *Communications – The European Journal ofCommunication Research*, Vol. 32 (3) pp. 399-405.

Persons Georgia A. (1990) *Defining the Public Interest*: *Citizen Participation in Metropolitan and State Policy Making,* in *National Civic Review* pp. 118-131;

Sangeeta Kamat (2004) *The privatization of public interest: theorizing NGO discourse in a neoliberal era*, in *Review of International Political Economy*, (11:1, 159)

Weeks Amber L. (2010) Defining the Public Interest: Administrative Narrowing and Broadening of the Public Interest in Response to the Statutory Silence of Water Codes, in Natural Reource Journal vol. 50 pp. 255-289

Интернет извори

ECHR (2015) *HUDOC, Case –Law*, Council of Europe search data base. Available at: http://www.echr.coe.int/sites/search_eng/pages/search.aspx [14.8.2015]

EC (2015) *EU Charter of Fundamental Rights*http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm [14.8.2015]

Constitution Society (1998, 2015) Habeas Corpus Act 1679, Available from: http://www.constitution.org/eng/habcorpa.htm [5.8.2015];

TheDailyBeagle (2014) Do Democracies Declare War on Each Other, Available from: http://thedailybeagle.net/2014/05/13/do-democracies-declare-war-on-each-other/ [5.8.2015];

BBC (2004) Do Democracies Fight Each Other, Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/4017305.stm [5.8.2015]

The World Bank (August, 2010). Defining civil society. Retrieved from: http://go.worldbank.org/4CE7W046K0 [28.08.2015]

Правни акти

United Nations (1948) *Universal Declaration of Human Rights*, Available at: http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml [13.8.2015]

Council of Europe (2012) *European Convention on Human Rights*, Strasbourg: European Court of Human Rights

EuropeanCommission(2012)*Charteroffundamental rights of EU*, Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN [13.8.2015]

United Nations (1996) *International Code of Conduct for Public Officials* [A/res/ 51/59 29 January 1997]

Устав на Република Македонија(Службен весник на РМбр. 52/91 и соодветните амандмани)

Law on Societal Organizations and Associations of Citizens (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia No. 32/83, 12/90)

Законот за општествените организации и здруженија на граѓани (Службен весник на Социјалистичка Република Македонија број 32/83, 12/90)

Законот за здруженија на граѓани во здруженија, општествените организации и политички организации основани на територијата на СФРЈ (Службен весник на СФРЈ бр 42/90)

Законот за здруженија на граѓани и фондации (Службен весник на РМ број 31/98, 29/2007)

Закон за здруженија и фондации (Службен весник на РМ број 52/2010, 135/2011)

Законот за Влада на Република Македонија (Службен весник на РМ бр 59/00)

Law on Free Access to Information of Public Character (Official Gazette of RM No. 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014)

Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ број 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)

Законот за радиодифузна дејност, тела (Службен весник на РМ бр.20 / 1997)

Законот за општата управна постапка (Службен весник на РМ бр: 38/2005, 110/2008, 118,2008, 51,2011)

Законот за општата управна постапка (Службен весник на РМ бр: 124/2015)

Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ бр.55 / 2004, 12/2005, 98/2008, 149/2014)

Законот за локална самоуправа (Службен весник на РМ бр.5 / 2002)

Законот за јавни претпријатија (Службен весник на РМ број 38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014 , 138/2014, 25/2015, 61/2015)

Законот за спречување на корупцијата (Службен весник на РМ бр 8/2002, 33/2003, 46/2004, 89/2005, 126/2006, 7/2007, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97 / 2015)

Законот за експропријација (Службен весник на РМ бр 95/2012)

Законот за Црвениот крст на Република Македонија (Службен весник на РМ број 41/1994, 7/1997, 21/1998)

Законот за култура (Службен весник на РМ бр: 31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007, 15/2008, 116/2010, 47/2011, 51/2011, 136/2012, 23/2013, 187/2013, 44/2014, 61/2015)

Законот за спорт (Службен весник на РМ бр 29/2002, 66/2004, 83/2005, 81/2008, 18/2011, 51/2011, 64/2012, 148/2013, 187/2013, 42/2014, 138/2014, 177/2014, 72/2015)

Законот за донации и спонзорство во јавните дејности (Службен весник на РМ број 47/2006, 86/2008, 51/2011, 28/2014)

Законот за социјална заштита (Службен весник на РМ број 79/2009, 51/2010, 36/2011, 51/2011)

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Службен весник на РМ бр 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014)

Закон за аудиовизуелни добра (Службен весник на РМ број 103/2008, 47/2011, 51/2011)

Законот за заштита на лични податоци (Службен весник на РМ бр 7/05, 103/08, 124/10, 135/11)

Pavlovska-Daneva A., Sumanovska-Spasovska I., Davitkovska E., Gocevski D., (2014) *Standardizing Administrative Procedure*, in Iustinianus Primus Law Review, No.09, Vol.V, Summer 2014, Available at:http://www.law-review.mk/main.asp?lang=eng&izdanie=09

Davitkovski B., Pavlovska Daneva A., Sumanovska Spasovska I., Gocevski D., (2014) *Codified European Administrative Procedure – Utopia or Reality*, in*European Law,* No. 1/2014, Year 3, Vol. 4, August 2014. Skopje pp. 7-16;

Консултирана литература

Pavlovska-Daneva A., Davitkovska E. (2014) *New Administrative Procedure Legislation or it's better Implementation?* in Iustinianus Primus Law Review, No.08, Vol.V, Winter 2014, Available at:http://www.law-review.mk/main.asp?lang=eng&izdanie=08

Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, Pitman

Post, J. E., Preston, L. E. et al. (2002). *Redefining the corporation. Stakeholder managementand organizational wealth*. Stanford: Stanford University Press.

Gocevski D. (2013) *Institutional framework for public services in the Republic of Macedonia*, in *Paper Alamanach from the International Scientific Simposium in Administrative Law*, organized by Iustinianus Primus Faculty of Law at the Ss Cyril and Methodius University and the Faculty of Law at the University in Kaen, France. Held on November 7th 2013;

Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A., Gocevski D. (2011) *Prospects of the NGO sector in the Performance of Public Services in the Republic of Macedonia*, in*Collected Papers of Zagreb Law Faculty*, Pravnifakultet u Zagrebu, Godina 61 – Broj 2, Zagreb pp. 347-364 (available at: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=99938);

Mitchell, R. K., Agle, B. R. et al. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. Academy of Management Review, 22(4), 853_886.

Karppinen, K.,&Moe,H.(2013). A critique of "media governance." In M.Loblich, & S.Pfaff-Rudiger (Eds.), Communication and media policy in the era of the Internet (pp. 69–80). Nomos: Baden-Baden.

Macovei M. (2004) *Freedom of Expression: A guide to interpretation of Article 10 of the European Convention on Human Rights*, 2nd edition, Council of Europe: Germany

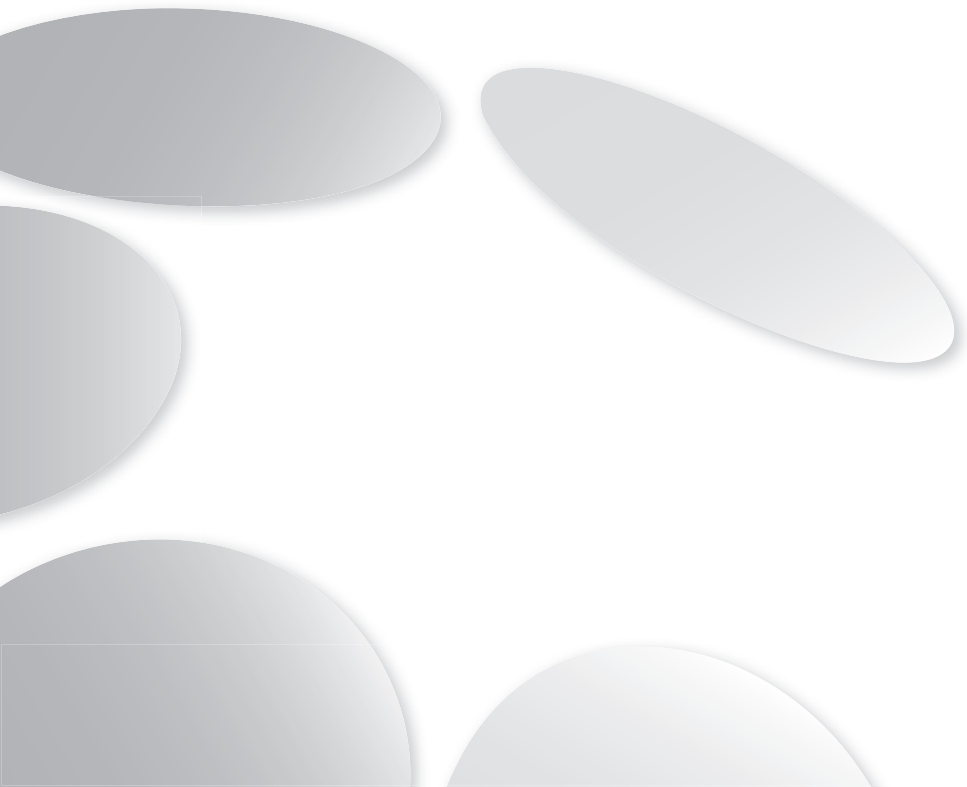
За издавачот

Институтот за комуникациски студии (**ИКС**) е основан од Високата школа за новинарство и за односи со јавноста во 2012 година. ИКС е водечка научно-истражувачка организација во областа на студиите по новинарство, медиуми, односи со јавност, политичка комуникација и корпоративно комуницирање. ИКС во Македонија има двоен фокус: со академските и применетите истражувања да ја унапредува науката и да им биде поддршка на практичарите; и преку постдипломските студии да изгради мрежа на млади истражувачи кои ќе ги зајакнуваат столбовите на овие научни дисциплини.

Институтот е акредитиран за спроведување на постдипломски студии во две области: Менаџирање на стратегиски комуникации и Менаџирање на медиуми и мултимедија. Поврзувањето на процесот на настава и учење со научноистражувачката дејност му овозможува на Институтот да го поттикнува развојот на млади кадри во истражувачката дејност и да го унапредува процесот на создавање и ширење на знаењето.

Институтот ги има следниве основни цели:

- Развивање академски и применети истражувања кои ќе го надградуваат знаењето во сферата на комуницирањето, медиумите и односите со јавноста;
- Градење темелна истражувачка база која ќе биде користена за процесот на образование во областа на комуницирањето, медиумите и односите со јавноста;
- Промовирање иновативни идеи во истражувањата што се поврзани со потребите на индустријата;
- Поттикнување на развојот на младите кадри во истражувачката дејност преку вклучување на студентите и на младите истражувачи во оваа област;
- Публикување на резултатите од истражувањата за актуелни теми и прашања со цел да придонесе во јавната дебата и во градењето на политиката во областите во кои работи ИКС.



За проектот

Институтот за комуникациски студии (ИКС) го имплементира проектот „**Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија**“. Во рамки на проектот ИКС (1) ќе креира анализи и документи за јавни политики и ќе организира дискусии по нив, (2) ќе развива уредувачки упатства за штитење на јавниот интерес наменети за редакциите, вклучувајќи и тест за јавен интерес и (3) ќе ги поттикнува граѓаните и експертите на активно учество во јавната сфера преку блогот *Res Publica*.

Преку анализи, дискусии и документи за јавни политки, ИКС ќе обезбеди јасна претстава за клучните аспекти на јавниот интерес, на пример, како граѓаните можат да влијаат врз креирањето на политиките, како новинарите ги покриваат темите од јавен интерес, балансирањето на јавниот интерес во однос на човековите права, улогата на судиите и одговорноста на Владата во штитењето на јавниот интерес.

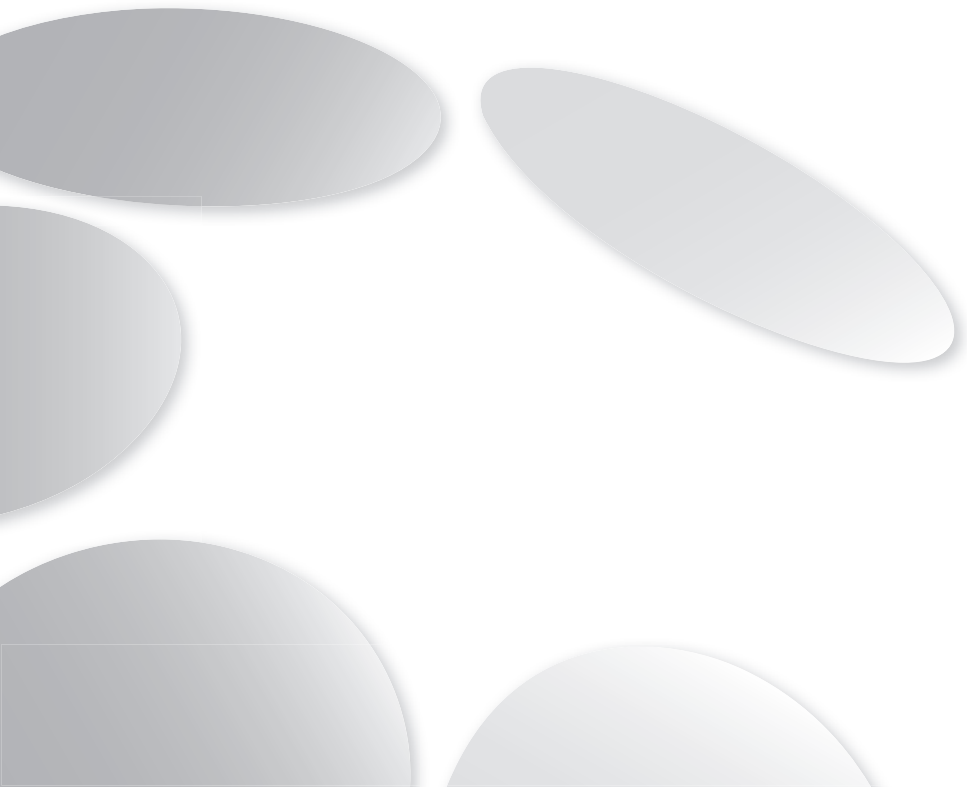
ИКС ќе креира генерално упатство за новинарство од јавен интерес, што ќе содржи и тест за јавен интерес, со цел да се заштити јавноста од несовесно новинарство и незаконски медиумски практики, и да се врати довербата на граѓаните во медиумите. Со упатството ќе се постават стандарди за производство и презентирање на медиумски производи. Исто така, ќе се обезбедат совети за медиумските професионалци за справување со уредувачките предизвици и продуцирање на содржини на највисоко етичко ниво кога се работи за јавниот интерес. Тестот за јавен интерес ќе ги оспособи новинарите како да постапат кога имаат дилеми околу известувањето за благосостојбата и безбедноста на јавноста. Институтот ќе работи директно со пет медиуми на национално и регионално ниво за развивање на редакциските упатства за уредувачка политика и продукција.

За да допре до што поголем број на граѓани, ИКС ќе користи посебно развиена веб платформа *Res Publica (www.respublica.edu.mk)* на која ќе ги поттикнува граѓаните, новинарите и експертите да пишуваат блогови и да дебатираат за прашања од јавен интерес. На овој начин, ИКС ќе креира професионална мрежа која во континуитет ќе анализира и ќе ја запознава јавноста со актуелни теми од јавен интерес во Република Македонија.

Проектот е поддржан од Британската амбасада во Скопје.

ИЗРАЗУВАЊЕ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Зголемување на моќта на медиумите и граѓаните
во штитењето на јавните политики во Македонија



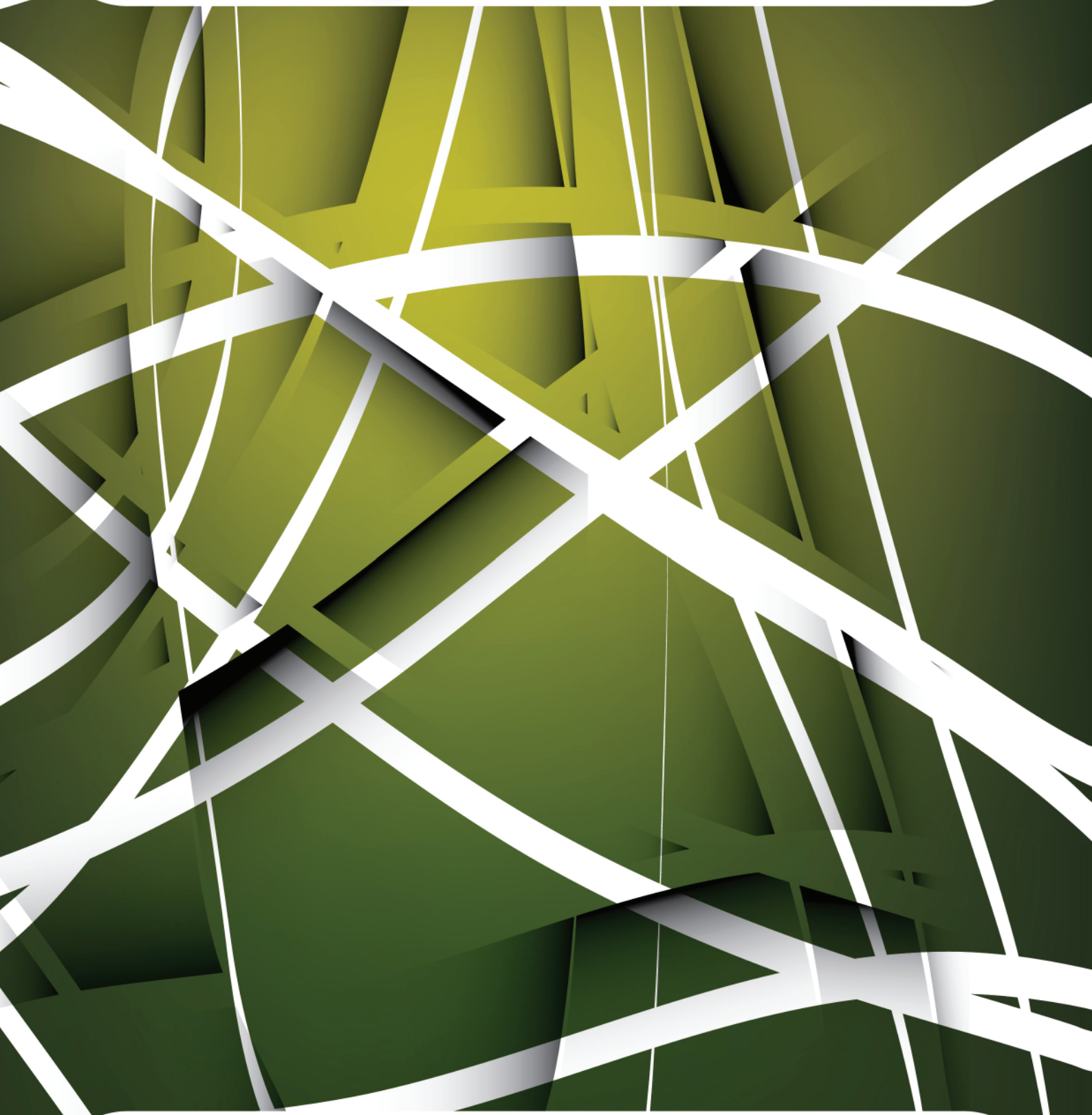
Белешка за авторите

ДРАГАН ГОЦЕВСКИ е доктор по политички науки и доцент при Правниот факултет „Јустинијан први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, во научната област административно право и јавна администрација. Автор е на повеќе стручни и научни трудови во домашни и меѓународни списанија, зборници, збирки и ко-автор на универзитетскиот учебник „Теории на управувачки системи“. Дипломирал, магистрирал и докторирал на Правниот факултет во Скопје. Докторирал со темата „Ефективност на административни организации“, одбранета во октомври 2012 година.

ФРОСИНА ИЛИЕВСКА работи во ATC Consultants GmbH во полето на правда и внатрешни работи. Таа е магистер по европски институции и политики и нејзините истражувачки интереси се фокусираат на следниве области: добро управување; развој и дебати во невладиниот сектор и реформи во безбедносниот сектор.

ИЗРАЗУВАЊЕ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Зголемување на моќта на медиумите и граѓаните
во штитењето на јавните политики во Македонија



British Embassy
Skopje

ИНСТИТУТ
ЗА КОМУНИКАЦИСКИ СТУДИИ

Јуриј Гагарин 17-1/1
1000 Скопје, Македонија
Т. +389 2 30 90 004
info@iks.edu.mk I www.iks.edu.mk